

НАЦІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА
ім. В.М. Корецького

Україна, 01601, м. Київ,
вул. Трьохсвятительська, 4
тел. (044) 278 5155
факс (044) 278 5474
E-mail: jus@ukrpack.net



NATIONAL
UKRAINIAN ACADEMY OF SCIENCES
KORETSKY INSTITUTE
OF STATE AND LAW

4, Trjohsvjateljtska st.,
01601, Kiev, Ukraine
tel. (044) 278 5155
fax (044) 278 5474
E-mail: jus@ukrpack.net

11.02.2014 № 126/45
На № _____

**Голові комітету з питань державного
будівництва та місцевого самоврядування,
народному депутату України
Д.В. Жванії**

Шановний Давиде Важаєвичу !

На Ваш запит № 04-16/14-142 від 17.01.2014 р. надсилаємо висновок науково-правової експертизи щодо проектів законів України «Про органи самоорганізації населення» (реєстр. № 3704), внесеного Кабінетом Міністрів України, «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» (реєстр. № 3747), внесеного народними депутатами В. Д. Бондаренком, Н. В. Новак, Ю. Р. Мірошніченком та ін., «Про місцеві ініціативи» (реєстр. № 3740), внесеного народним депутатом України С. В. Гордієнком, «Про право територіальних громад на об'єднання» (реєстраційний № 3849), внесеного Кабінетом Міністрів України, «Про співробітництво територіальних громад» (реєстраційний № 3617), внесеного Кабінетом Міністрів України, підготовлений науковими співробітниками Інституту.

З повагою,

**Директор Інституту,
академік НАН України**

Ю.С. Шемшученко

Висновок

науково-правової експертизи щодо проекту Закону України «Про співробітництво територіальних громад» (реєстраційний № 3617), внесеного Кабінетом Міністрів України

Розв'язання багатьох проблем муніципальної практики в сучасній Україні нерозривно пов'язане з оптимізацією нормативно-правової регламентації та раціоналізацією організаційних та функціональних проявів життєдіяльності людини за місцем проживання. Оскільки місцеве самоврядування передусім є наслідком самоорганізації, самодіяльності, самодисципліни місцевих жителів, то її становлення та функціонування як цілісної системи має відбуватися передусім у первинних ланках суспільства. Однією з форм самоорганізації соціальних систем (у тому числі – муніципальних) є територіальні самоврядні спільноти. Дані соціальні системи являють собою найменші соціальні одиниці територіального типу. Зовнішньо формальним виразом асоціацій мешканців певних населених пунктів є територіальні громади – первинні суб'єкти муніципальної влади.

Світовий муніципальний досвід свідчить, що не можна на практиці запровадити у суспільне життя реальне місцеве самоврядування без формування дієздатних територіальних громад, наділених спеціальною правосуб'єктністю як первинних колективних суб'єктів права на місцеве самоврядування. Територіальна громада є тим первинним самоврядним соціальним осередком, формування та оптимальне функціонування якого стане передумовою побудови громадянського суспільства та правової держави в Україні.

Рівень розвитку місцевого самоврядування безпосередньо залежить від ступеня розвитку демократії у територіальній громаді, узгодження різних асоціацій громадян і соціальних груп жителів, що складають її, на основі взаєморозуміння, взаємодопомоги, взаємних домовленостей, на основі прагнення кожного допомогти одне одному реалізувати свої надії та інтереси – це шлях до того, щоб вільний розвиток кожного став умовою вільного розвитку всіх.

Одним з шляхів розвитку територіальних громад, наповнення їх діяльності реальним сенсом, засобом формування їх дієздатності є міжмуніципальна співпраця з іншими партнерами – суб'єктами місцевого самоврядування. Адже однією з найпоширеніших у сучасному світі форм горизонтальної взаємодії органів місцевого самоврядування є «Intermunicipal cooperation», тобто міжмуніципальне співробітництво. Міжмуніципальне співробітництво є одним з найактуальніших питань муніципальної, регіональної та державної, в тому числі, парламентської, президентської та урядової політики в Україні. Застосування технологій, правил та принципів міжмуніципального співробітництва є не тільки національною, а й світовою

тенденцією (досвід Великої Британії, Данії, Іспанії, Італії, Македонії, Норвегії, Польщі, Португалії, Росії, Угорщини, Франції, Швеції).

Проект Закону України «Про співробітництво територіальних громад» (реєстраційний № 3617), спрямований на визначення відповідно до Конституції України основних засад міжмуніципального співробітництва територіальних громад в Україні, забезпечення конституювання та юридизації цього процесу. Розробка проекту Закону зумовлена необхідністю створення організаційно-правових засад співробітництва територіальних громад, закріплення принципів, форм, механізмів такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю.

У першу чергу, доцільність прийняття Закону України «Про співробітництво територіальних громад» (реєстраційний № 3617) полягає у створенні законодавчих умов для реалізації передбачених Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р. принципів, згідно яких в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування, первинним суб'єктом та основним носієм функцій та повноважень якого є територіальна громада. Розробка проекту Закону зумовлена й нагальною 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.

Право територіальних громад на співробітництво між собою у процесі здійснення місцевого самоврядування є природним правом і процесом. Саме територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування найбільш оптимально розкриває сутність та функціональне призначення місцевого самоврядування, концентрує у собі його ціннісно-смысловий зміст (базові демократичні цінності, місце та значення у громадському та конституційному механізмі). До того ж це повністю відповідає національним історичним традиціям України та міжнародно-правовим стандартам місцевого самоврядування, у тому числі й Європейській хартії місцевого самоврядування, згідно якої «право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами – членами Ради Європи», «це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні», «існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними функціями, може забезпечити ефективно і близьке до громадянина управління» (Преамбула Європейській хартії місцевого самоврядування).

На наш погляд, ініціатива підготовки Закону України «Про співробітництво територіальних громад» (реєстраційний № 3617) повністю узгоджується із принципами Європейської хартії місцевого самоврядування, згідно статті 10 якої органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та в межах закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес. Право органів місцевого самоврядування бути членом асоціації з метою захисту і заохочення їхніх

спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування визнається кожною державою.

Слід зазначити, що існуюча законодавча база місцевого самоврядування в Україні та проекти, які реалізовувалися в галузі становлення та розвитку місцевого самоврядування, були спрямовані лише на вирішення окремих питань конституювання статусу територіальних громад (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про органи самоорганізації населення», статuti окремих територіальних громад). Втім, питання міжмуніципальної співпраці між територіальними громадами вирішувалися поза законодавчого поля, у так званому явочному порядку, регулювалися фрагментарно та суперечливо, здебільшого підзаконними актами.

Запропонований закон має вирішити важливу проблему становлення та розвитку місцевого самоврядування в сучасній Україні – створення законодавчих умов для співробітництва територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, основних носіїв його функцій і повноважень.

Регламентация окремим законодавчим актом відносин у сфері співробітництва територіальних громад має свої як позитивні, так і негативні риси. Позитивним є той факт, що на рівні окремого законодавчого акту більш ймовірним є оптимальне закріплення процедур міжмуніципального співробітництва територіальних громад, систематизация та уніфікация існуючих процедур, а також створення нових механізмів. Негативним існує ризик створення чергового закону з питань місцевого самоврядування, який буде навантажений надмірним використанням бланкетного способу регулювання та не обов'язково буде мати процесуальний механізм, залишаючи його для підзаконного рівня. Прикладом є Закон України «Про транскордонне співробітництво» від 24 червня 2004 р., у процесі реалізації якого сьогодні виникають суттєві проблеми, про що зазначається в Концепції Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011-2015 роки.

Втім, не викликає сумніву, що колосальний потенціал самоорганізації жителів – членів територіальних громад значною мірою може розкритися саме у результаті міжмуніципального співробітництва територіальних громад шляхом 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 тощо.

Також питання міжмуніципального співробітництва територіальних громад набуває особливого значення в контексті підготовки до здійснення широкомасштабної реформи місцевого самоврядування, яка, зокрема, передбачає оптимізацію системи адміністративно-територіального устрою, покращення комунальних послуг, які надаються громадянам.

Вважаємо, що серед ключових позицій законопроекту, які заслуговують на увагу та матимуть колосальне значення у процесі правореалізації є визначення співробітництва територіальних громад як визначених Законом форм відносин на договірних засадах між двома або більше територіальними

громадами з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень (ст. 1 законопроекту).

Пропонується закріпити, що співробітництво здійснюється у формі: 1) перерозподілу окремих повноважень та власних бюджетних коштів між суб'єктами співробітництва; 2) реалізації спільних проектів; 3) спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів; 4) утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій (ст. ст. 4, 10–13 законопроекту).

Зазначається, що співробітництво здійснюється відповідно до договорів про співробітництво, укладених згідно із цим та іншими законами сільськими, селищними, міськими головами після схвалення їх проектів сільськими, селищними, міськими радами.

Позитивною стороною проекту є те, що законом передбачатиметься державна підтримка співробітництва, яка здійснюватиметься у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на відповідний рік для державної підтримки регіонального розвитку, у визначеному Кабінетом Міністрів України порядку; шляхом передачі в установленому порядку об'єктів державної власності у комунальну власність суб'єктів співробітництва; шляхом надання методичної, організаційної та іншої підтримки діяльності суб'єктів співробітництва (ст. 14 законопроекту).

Отже, для потреб муніципальної практики сьогодні необхідно створити законодавчі передумови для становлення реальних територіальних громад як спільнот людей, об'єднаних не лише спільним проживанням, а й спільною участю у вирішенні питань місцевого значення, у т.ч. шляхом міжмуніципального співробітництва з іншими територіальними громадами. Тому прийняття такого закону парламентом сприяло б процесу становлення та самоусвідомлення територіальних громад, всебічної юридизації їх статусу.

Узагальнюючий висновок:

Проект Закону України «Про співробітництво територіальних громад» (реєстраційний № 3617), внесений Кабінетом Міністрів України, підготовлений на належному рівні, його актуальність, обґрунтованість та доцільність прийняття не викликає сумнівів.

**Доктор юридичних наук, професор,
старший науковий співробітник
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України**

О. В. Батанов

Висновок

науково-правової експертизи щодо проекту Закону України «Про право територіальних громад на об'єднання» (реєстраційний № 3849), внесеного Кабінетом Міністрів України

Розв'язання багатьох проблем муніципальної практики в сучасній Україні нерозривно пов'язане з оптимізацією нормативно-правової регламентації та раціоналізацією організаційних та функціональних проявів життєдіяльності людини за місцем проживання. Оскільки місцеве самоврядування передусім є наслідком самоорганізації, самодіяльності, самодисципліни місцевих жителів, то її становлення та функціонування як цілісної системи має відбуватися передусім у первинних ланках суспільства. Однією з форм самоорганізації соціальних систем (у тому числі – муніципальних) є територіальні самоврядні спільноти. Дані соціальні системи являють собою найменші соціальні одиниці територіального типу. Зовнішньо формальним виразом асоціацій мешканців певних населених пунктів є територіальні громади – первинні суб'єкти муніципальної влади.

Проект Закону України «Про право територіальних громад на об'єднання» (реєстраційний № 3849), спрямований на визначення відповідно до Конституції України основних засад об'єднання територіальних громад в Україні, забезпечення конституювання та юридизації цього процесу. Розробка проекту Закону зумовлена необхідністю створення законодавчої основи для об'єднання територіальних громад з метою вирішення місцевих проблем, більш ефективного надання послуг місцевому населенню, створення спільних об'єктів муніципальної інфраструктури для декількох територіальних громад.

У першу чергу, доцільність прийняття Закону України «Про право територіальних громад на об'єднання» полягає у створенні законодавчих умов для реалізації передбачених Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р. принципів, згідно яких в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування, первинним суб'єктом та основним носієм функцій та повноважень якого є територіальна громада.

Необхідність розроблення цього проекту Закону зумовлена суперечливістю положень статті 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відсутністю процедури об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст. Існуюча система місцевого самоврядування з урахуванням сучасного адміністративно-територіального устрою України не завжди дозволяє сформулювати самодостатні територіальні громади, які б володіли відповідними матеріальними і фінансовими ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання покладених на відповідні суб'єкти місцевого самоврядування завдань та функцій.

Право територіальних громад на об'єднання у процесі здійснення місцевого самоврядування є природним правом і процесом. Саме територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування найбільш оптимально розкриває сутність та функціональне призначення місцевого самоврядування, концентрує у

собі його ціннісно-смісловий зміст (базові демократичні цінності, місце та значення у громадському та конституційному механізмі). Це повністю відповідає національним історичним традиціям України та міжнародно-правовим стандартам місцевого самоврядування, у тому числі й Європейській хартії місцевого самоврядування, згідно якої «право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами – членами Ради Європи», «це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні», «існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними функціями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління» (Преамбула Європейської хартії місцевого самоврядування).

На наш погляд, ініціатива підготовки Закону України «Про право територіальних громад на об'єднання» (реєстраційний № 3849) повністю узгоджується із принципами Європейської хартії місцевого самоврядування, згідно статті 10 якої органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та в межах закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес. Право органів місцевого самоврядування бути членом асоціації з метою захисту і заохочення їхніх спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування визнається кожною державою.

Слід зазначити, що існуюча законодавча база місцевого самоврядування в Україні та проекти, які реалізовувалися в галузі становлення та розвитку місцевого самоврядування, були спрямовані лише на вирішення окремих питань конституювання статусу територіальних громад (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про органи самоорганізації населення», статuti окремих територіальних громад). Втім, на розвиток положень частини першої ст. 140 Конституції України щодо добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл статтею 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено лише те, що добровільне об'єднання територіальних громад у сільську громаду і вихід з її складу відбувається за рішенням місцевих референдумів. Передбачений чинним законодавством порядок об'єднання територіальних громад є недостатньо дієвим через його ускладненість та фрагментарність. Відсутність спеціального закону про місцеві референдуми у сучасних умовах фактично унеможливує цей процес.

Отже, для реалізації права на об'єднання територіальних громад має бути відкоригована ст. 6 базового Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та прийнятий спеціальний закон, який встановлює процедури такого об'єднання та фіксацію факту створення нової об'єднаної територіальної громади.

Запропонований закон має вирішити важливу проблему становлення та розвитку місцевого самоврядування в сучасній Україні – створення законодавчих умов для об'єднання територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, основних носіїв його функцій і повноважень.

Концепція проекту закону полягає в тому, що не можна на практиці запровадити у суспільне життя реальне місцеве самоврядування без формування

дієздатних територіальних громад, наділених спеціальною правосуб'єктністю як первинних колективних суб'єктів права на місцеве самоврядування. Територіальна громада є тим первинним самоврядним соціальним осередком, формування та оптимальне функціонування якого стане передумовою побудови громадянського суспільства та правової держави в Україні. Колосальний потенціал самоорганізації жителів – членів територіальних громад значною мірою може розкритися лише після об'єднання кількох сусідніх територіальних громад в єдиний соціальний організм.

Отже, для потреб муніципальної практики сьогодні необхідно створити законодавчі передумови для становлення реальних територіальних громад як спільнот людей, об'єднаних не лише спільним проживанням, а й спільною участю у вирішенні питань місцевого значення, у т. ч. шляхом об'єднання з іншими територіальними громадами. Тому прийняття такого закону парламентом сприяло б процесу становлення та самоусвідомлення територіальних громад, всебічної юридизації їх статусу. Це дозволило б створити правові умови та можливості, по-перше, для укрупнення шляхом добровільного об'єднання територіальних громад, що є важливим фактором посилення гарантій місцевого самоврядування, підвищення його ролі у вирішенні питань місцевого значення; по-друге, формування дієздатних територіальних громад, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, оперативне та якісне надання їм базових соціальних та адміністративних послуг, поліпшення умов сталого розвитку відповідних територій, більш ефективного використання бюджетних коштів та інших ресурсів; по-третє, створення передумов для удосконалення механізму організації та діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування на відповідній територіальній основі.

Для досягнення мети проект Закону передбачає встановлення основних умов об'єднання територіальних громад, порядок його ініціювання, порядок утворення об'єднаної територіальної громади та порядок діяльності органів місцевого самоврядування в об'єднаній територіальній громаді до формування нових органів. Врегулюються питання правонаступництва, управління об'єктами комунальної власності, формування бюджету, форми державної підтримки, зокрема, фінансової.

Узагальнюючий висновок:

Проект Закону України «Про право територіальних громад на об'єднання» (реєстраційний № 3849), внесений Кабінетом Міністрів України, підготовлений на належному рівні, його актуальність, обґрунтованість та доцільність прийняття не викликає сумнівів.

**Доктор юридичних наук, професор,
старший науковий співробітник
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України**

О. В. Батанов

Висновок

науково-правової експертизи щодо проекту Закону України «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» (реєстр. № 3747), внесенного народними депутатами В. Д. Бондаренком, Н. В. Новак, Ю. Р. Мірошниченком та ін.

Актуальність, обґрунтованість та доцільність прийняття Закону України «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» не викликає сумнівів. Адже відповідно до частини першої статті 140 Конституції України місцеве самоврядування визначається як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. При цьому, відповідно до частини третьої вищезгаданої статті, місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає загальні збори громадян за місцем проживання як зібрання усіх або частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення. Рішення загальних зборів враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності. Відповідно до ст. 8 вказаного Закону, порядок проведення загальних зборів визначається законом та статутом територіальної громади.

Втім, досі такого закону немає, а компетенція, порядок скликання і проведення загальних зборів та реалізації їхніх рішень регулюється Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. № 3748-XII «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні».

Загальні збори громадян за місцем проживання є багатограним та багатофункціональним явищем. Вони можуть розглядатися як засіб народовладдя та форма здійснення місцевого самоврядування; організаційна форма діяльності громадських організацій та структурний елемент інших форм народовладдя; форма реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина – засіб волевиявлення; комплекс природних прав; засіб зворотного зв'язку між громадянами та державою тощо.

За відносною спрощеністю організаційного механізму даної форми безпосередньої демократії – відносно складне завдання: об'єднати політично та соціально різномірних людей у працездатну асоціацію, яка приймає збалансовані рішення, що відповідають інтересам більшості мешканців даної території. В соціальному плані загальні збори жителів можна визначити як форму публічного контакту людей, які складають більш-менш стійку територіальну спільноту.

Загальні збори громадян за місцем проживання значною мірою відрізняються від інших форм безпосередньої демократії, зокрема референдумів, виборів тощо.

На відміну від місцевого референдуму, який є формою вирішення питань місцевого значення шляхом голосування всіма членами громади, загальні збори, як правило, проводяться на рівні «мікрोगромад», у межах окремих частин сіл, селищ, міст як адміністративно-територіальних одиниць (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів тощо), а тому є формою участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань, що належать до відання місцевого самоврядування.

Істотний момент, який відрізняє загальні збори від означених заходів – одночасна присутність учасників в одному місці та прийняття ними рішення безпосередньо після обговорення винесеного на порядок денний питання. Відмінність загальних зборів жителів від усіх інших зборів, зокрема трудових колективів, полягає також в організаційній постійності та періодичності, у великому розмаїтті питань, які обговорюються та вирішуються місцевими жителями.

Основною перевагою загальних зборів як інституту безпосередньої демократії і як форми місцевого самоврядування є органічне поєднання в них колективної соціальної дії: обговорення тієї чи іншої проблеми, вираження колективної думки, прийняття колективного рішення з особистою активністю учасників зборів. У рамках загальних зборів кожний його учасник тим чи іншим шляхом виражає свою думку, інтерес, які шляхом зіставлення з думками та інтересами інших учасників можуть набувати спільного значення.

На відміну від референдумів, діяльності представницьких органів зіставлення думок та випрацювання спільного рішення має при проведенні зборів безпосередній характер, тобто «не відривається» від самих їх учасників, від тієї стадії зборів, на якій проходить обговорення питань. При цьому суб'єкти обговорення та суб'єкти випрацювання конкретного рішення, а в деяких випадках і суб'єкт реалізації прийнятого рішення переважно збігаються (суб'єктів обговорення іноді може бути більше, ніж суб'єктів прийняття рішення).

Попри важливість та значення загальних зборів громадян за місцем проживання у процесі вирішення питань місцевого значення та в цілому становлення місцевого самоврядування в Україні, чинне законодавство не містить належної регламентації порядку їх скликання та проведення. Це унеможлиблює реалізацію прав членів територіальної громади на участь у вирішенні питань місцевого значення. Зокрема, ставить під загрозу створення та існування органів самоорганізації населення, оскільки нечіткість формулювань щодо порядку проведення загальних зборів (конференцій) породжує протести прокуратури, судові процеси і не дає членам територіальних громад спільно вирішувати важливі місцеві проблеми.

Отже, актуальність даної законопроектної розробки та необхідність подальшого ухвалення Закону України «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» не викликає сумніву.

Законопроект містить низку новацій, які дозволять суттєво удосконалити існуючий порядок проведення загальних зборів (конференцій) членів територіальної громади за місцем проживання. Зокрема, у ньому наводяться визначення низки понять, які не мають адекватного нормативного закріплення в

існуючих правових актах (зокрема, «конференція», «мікрогрумада», «член територіальної громади», «член мікрогрумади» тощо), або щодо визначення яких у чинному законодавстві існують різні трактування (наприклад, термін «загальні збори»).

Загальні збори (конференція) визначаються в цьому законопроекті як одна із форм безпосередньої участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст у вирішенні питань місцевого значення, що повністю відповідає сутності, змісту та функціональному призначенню таких муніципальних заходів. Законопроект встановлює завдання загальних зборів (конференції) та принципи їх проведення.

Позитивом проекту є те, що згідно його положень брати участь у роботі загальних зборів (конференції) з правом вирішального голосу можуть члени територіальної громади, які досягли вісімнадцятирічного віку, не визнані судом недієздатними та на законних підставах проживають в межах територіальної громади (відповідної мікрогрумади). При цьому, згідно ст. 1 проекту члени територіальної громади – це громадяни України, іноземці, особи без громадянства, біженці та вимушені переселенці, які зареєстровані у встановленому законом порядку та на законних підставах проживають на території села, селища, міста.

Законопроектом передбачена заборона будь-які обмежень прав членів територіальної громади на участь у роботі загальних зборів (конференції) залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, політичних уподобань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, мовних або інших ознак.

В законопроекті встановлюється територіальна основа проведення загальних зборів (конференцій), зокрема, визначено чотири територіальних рівні проведення загальних зборів (конференцій).

Законопроект визначає перелік повноважень загальних зборів (конференцій), а також встановлює обмеження щодо можливості розгляду та вирішення ними питань, які належать до компетенції органів державної влади.

В законопроекті визначається порядок скликання, проведення загальних зборів (конференцій) та ухвалення ними рішень. Зокрема, вперше на законодавчому рівні пропонується закріпити мінімальну квоту представництва членів територіальної громади на конференції для забезпечення легітимності ухвалюваних нею рішень.

Є у законопроекті й інші позитивні моменти і положення, які, за умовою прийняття цього Закону, сприятимуть створенню належної правової бази для підготовки, проведення загальних зборів (конференцій) та реалізації їхніх рішень, покращуватимуть муніципально-правовий режим безпосередньої участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення, створюватимуть умови для подальшого розвитку органів самоорганізації населення, зміцненню їхньої ролі в місцевому самоврядуванні та впровадження в Україні більш ефективної публічної політики щодо цих органів.

Попри загальну позитивну оцінку законопроекту, він містить низку недоліків, спірних або дискусійних положень.

Основні положення законопроекту, які викликають суттєві заперечення зводяться до наступного:

1. Частиною другою ст. 8 передбачено проведення загальних зборів (конференцій) на **рівні села (сіл), селища, міста, району в місті**. На наш погляд, проведення таких муніципальних заходів, особливо з питань, вирішення яких віднесено законодавством до повноважень сільських, селищних, міських, районних у містах рад, може привести до конкуренції або колізії компетенцій. Тому, загальні збори варто проводити лише на тих відповідних територіях, які не мають власних окремих представницьких органів місцевого самоврядування.

2. Аналіз положень частини першої «г» статті 9 законопроекту, якою закріплені повноваження загальних зборів, свідчить, що у ньому надмірно детально розглядаються повноваження загальних зборів (конференцій) **у сфері забезпечення створення, діяльності та ліквідації органів самоорганізації населення**. Вважаємо, що такі питання з метою уникнення колізій повинні регулюватися Законом України «Про органи самоорганізації населення».

3. Спірною є передбачена п. 2 частини другої, частиною четвертою статті 11 можливість **скликання загальних зборів (конференції) постійною комісією місцевої ради**. Вважаємо, що таке положення може спричинити надмірне розширення повноважень постійних комісій. Таке скликання постійною комісією може лише ініціюватися, а остаточне рішення на предмет скликання має прийматися відповідною радою.

4. Спірними виглядають закріплені в частині другій статті 12 **норми представництва делегатів на конференції**.

Втім, наявність цих зауважень впливає на загальну оцінку законопроекту.

Узагальнюючий висновок:

Проект Закону України «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» (реєстр. № 3747), внесений народними депутатами В. Д. Бондаренком, Н. В. Новак, Ю. Р. Мірошниченком та ін., попри його актуальність, обґрунтованість та доцільність прийняття, може бути розглянутим за умовою врахування зазначених зауважень.

**Доктор юридичних наук, професор,
старший науковий співробітник
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України**

О. В. Батанов

Висновок

науково-правової експертизи щодо проекту Закону України «Про місцеві ініціативи» (реєстр. № 3740), внесеного народним депутатом України С. В. Гордієнком

Місцеве самоврядування, безпосередня муніципальна діяльність територіальних громад та діяльність його органів та посадових осіб насамперед знаходить своє вираження у регулюванні життєдіяльності територіальної громади, вирішенні питань місцевого значення. Дана життєдіяльність різноманітна. Вона включає місцеві питання соціально-економічного, політичного, духовно-культурного й екологічного значення тощо. Тому, однією з передумов формування дієздатних територіальних громад, створення повноцінної системи місцевого самоврядування та реалізації різнопланових місцевих інтересів є визначення сфери відання місцевого самоврядування, у тому числі й у першу чергу в аспекті їх самодіяльності, самоорганізації, саморегулювання тощо. Однією з форм вирішення питань місцевого значення є місцева ініціатива.

Так, відповідно до ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» членам територіальної громади надано право ініціювати в порядку місцевої ініціативи розгляд у місцевій раді будь-якого питання, що віднесене до відання органів місцевого самоврядування. Цей Закон не визначає порядку внесення місцевої ініціативи та її розгляду місцевою радою, надаючи право врегулювання цього питання представницьким органам місцевого самоврядування. Попри позитивне значення такого дозвільного режиму щодо місцевих ініціатив, вітчизняна муніципальна практика свідчить, що у більшості територіальних громад місцевими радами не запроваджено чітких процедур з цього питання.

У зв'язку з цим, у відповідних експертних колах обґрунтовується ініціатива щодо прийняття окремого Закону України «Про місцеві ініціативи». Свідченням тому є проект Закону України «Про місцеві ініціативи» (реєстр. № 3740), внесений народним депутатом України С. В. Гордієнком.

На думку авторів законопроекту № 3740 обумовлена потребою вирішення на практиці територіальними громадами проблем розгляду на сесіях місцевих рад питань ініційованих ними, що віднесені до відання органів місцевого самоврядування та врахування в українському законодавстві норм європейських демократії участі на місцевому рівні, сформульованих у низці актів Ради Європи, зокрема у Додатковому протоколі до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади від 11 листопада 2009 року (ETS № 207).

Проект Закону України «Про місцеві ініціативи» (реєстр. № 3740), внесений народним депутатом України С. В. Гордієнком, значною мірою рефлексує на складні питання муніципально-правової модернізації статусу форм безпосередньої муніципальної діяльності населення виходячи з динаміки суспільних відносин у відповідній сфері на сучасному етапі, враховує складність

та суперечливість становлення законодавчої бази місцевого самоврядування що визначає організацію, порядок внесення на розгляд та прийняття рішень у порядку місцевої ініціативи з метою забезпечення прав громадян України вирішувати питання місцевого значення.

Даний законопроект підготовлено з метою гарантування прав громадян України на безпосередню участь у місцевому самоврядуванні. Встановлюється, що місцева ініціатива, як форма безпосередньої участі громадян України у місцевому самоврядуванні – це офіційна письмова пропозиція громадян України з питань, які належать до відання місцевого самоврядування, внесена в порядку, передбаченому цим Законом до відповідної ради для розгляду та прийняття відповідного рішення в межах її компетенції (ст. 1 законопроекту).

Законопроектом пропонується запровадити єдину для рад всіх рівнів (сільських, селищних, міських, районних, районних в місті, обласних, Верховної Ради Автономної Республіки Крим) процедуру щодо порядку внесення та розгляду радою питань в порядку місцевої ініціативи (частина друга ст. 2 законопроекту).

Також законопроектом передбачається визначення предмету місцевої ініціативи, закріплення порядку реалізації права на внесення місцевої ініціативи, її оформлення, утворення ініціативної групи з цих питань, легалізації останньої, збирання підписів на підтримку місцевої ініціативи, реєстрації місцевої ініціативи, її розгляду тощо. Законопроектом пропонується внести низку змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у частині щодо місцевих ініціатив.

На наш погляд, попри колосальну важливість у процесах становлення місцевого самоврядування різноманітних форм безпосереднього муніципального волевиявлення територіальних громад, необхідність подолання існуючих прогалин у регламентації правового статусу окремих форм безпосередньої муніципальної демократії, внесений народним депутатом України С. В. Гордієнком проект Закону України «Про місцеві ініціативи» (реєстр. № 3740), містить низку недоліків, спірних або дискусійних положень, наявність яких суттєво впливає на його загальну оцінку.

Основні положення законопроекту, які викликають суттєві заперечення зводяться до наступного:

1. Заслужують на критику положення частини першої ст. 2 законопроекту, згідно якої «місцева ініціатива може бути внесена безпосередньо **громадянами України ...**». На наш погляд, це суперечить правовій природі цієї форми безпосередньої демократії та звужує конституційне право на участь у місцевому самоврядуванні інших осіб – негромадян України, враховуючи, що згідно частини першої ст. 140 Конституції України «Міське самоврядування є правом територіальної громади – **жителів** села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України». Згідно доктрини

сучасного конституційного права жителі – члени територіальної громади, це не тільки громадяни України, а й особи без громадянства, іноземці, які постійно проживають на території відповідної громади (див., наприклад: Баймуратов М. О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення // Юридична освіта і правова держава: Зб. наук. праць. – Одеса, 1997. – С. 98; Батанов О. В. Проблема прав людини у світлі запровадження реального місцевого самоврядування // Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2006. – Вип. 17. – С. 132–133; Танаджи Г. Муніципальні права людини: теоретичні та аксіологічні підходи до поняття та визначення // Порівняльно-правові дослідження. – 2008. – № 2. – С. 131–136.).

Свідченням сприйняття цього принципу є сучасні законопроектні роботи. Так, наприклад, у проекті Закону України «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» (реєстр. № 3747), внесеного народними депутатами В. Д. Бондаренком, Н. В. Новак, Ю. Р. Мірошниченком та ін., зазначається, що члени територіальної громади – громадяни України, іноземці, особи без громадянства, біженці та вимушені переселенці, які зареєстровані у встановленому законом порядку та на законних підставах проживають на території села, селища, міста.

2. Сумнівним є положення частини другої ст. 2 законопроекту, згідно якої «Місцева ініціатива може бути внесена до **будь-якої сільської, селищної, міської, районної, районної в місті, обласної ради або Верховної Ради Автономної Республіки Крим**». У даному випадку, на наше переконання, надмірно розмивається предмет місцевої ініціативи, перевантажуються муніципально-ініціативні відносини з точки зору їх суб'єктно-об'єктного складу, ускладнюється механізм процесуально-процедурного забезпечення цих відносин тощо. Вважаємо, що такий порядок матиме наслідком нівелювання ролі місцевих ініціатив, розмивання природних «кордонів» таких форм безпосередньої муніципальної демократії, знецінювання їх значення як форми участі людей за місцем проживання тощо. Перевірена вітчизняною муніципальною практикою можливість внесення місцевих ініціатив лише на рівні сіл, селищ, міст членами відповідних територіальних громад є більш виправданою та адекватною природі цих форм безпосередньої муніципальної демократії.

3. Законопроектом передбачений надмірно ускладнений порядок внесення місцевої ініціативи (ст. ст. 4–13 проекту). Ускладнення та заформалізованість, багатоетапність внесення місцевої ініціативи (зокрема, утворення спеціальної ініціативної групи (ст. 6–7 проекту), її легалізація (ст. 8 проекту), збирання підписів на підтримку місцевої ініціативи (ст. 9 проекту), встановлення вимог до підписних листів (ст. 10 проекту), реєстрація місцевої ініціативи (ст. 11 проекту) тощо) можуть заблокувати процес самоорганізації населення на багатьох територіях, нівелюватиме суть і зміст муніципальної ініціативи, провокувати ініціаторів їх проведення до фальсифікацій або пошуку підстав з боку реєструючих органів у відмові за абсолютно формальними підставами тощо.

4. Найбільш суттєвим недоліком проекту Закону України «Про місцеві ініціативи» (реєстр. № 3740) є нівелювання ролі і значення статутного регулювання у місцевому самоврядуванні. Насамперед, йдеться про обов'язкові положення статутів територіальних громад, які передбачені чинним Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Незважаючи на загальний факультативний характер права щодо прийняття цих нормативно-правових актів (ст. 19 Закону), ряд положень мають бути врегульовані насамперед у статуті територіальної громади. Так, наприклад, окрім загальних положень ст. 19, відповідно до частини другої ст. 9 цього Закону порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Також Закон не визначає і порядок організації, періодичність, терміни проведення громадських слухань, також встановлюючи право врегулювати ці питання саме у статуті територіальної громади (частина четверта ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Таким чином, надаючи подібне право представницьким органам місцевого самоврядування регулювати ці питання або в окремому положенні (яке може бути додатком до статуту територіальної громади), або безпосередньо у статуті територіальної громади, законодавець не тільки чітко встановлює, що ці питання регулюються саме статутом територіальної громади, а й допускає різні варіанти порядку внесення місцевої ініціативи на розгляд ради та проведення громадських слухань, що, по суті, надає можливість найбільш оптимально врахувати історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості здійснення місцевого самоврядування у конкретній територіальній громаді, хоча й на основі Конституції України та в межах закону.

Тобто, фактично йдеться про можливість регламентації відповідних питань виключно у таких локальних нормативно-правових актах. Варто зазначити, що у проекті Закону України «Про місцеві референдуми та інші форми безпосереднього волевиявлення територіальної громади» від 2 листопада 1999 р., реєстр. № 4179, внесеному народним депутатом України Р. П. Безсмертним, до предмету статутної регламентації передбачалося віднесення тільки питань організації розгляду місцевої ініціативи.

Зазначимо, й те, що питання щодо статутної регламентації форм прямої муніципальної демократії вже тривалий час є предметом не тільки ретельної уваги експертів з проблем місцевого самоврядування (див, наприклад: Орловський О. Регулювання форм локальної демократії статутами територіальних громад / О. Орловський // Юридический вестник. – 2009. – № 2. – С. 24–30; Орловський О. С. Проблеми локальної нормативно-правової регламентації місцевих ініціатив (на прикладі м. Одеси) / О. С. Орловський [Електронний ресурс] // Сайт Національної бібліотеки України ім. В. І. Вернадського. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/VKhnUvs/2009_46/46/22.pdf), а доволі оригінальних та креативних пошуків розробників окремих статутів територіальних громад українських міст.

Скасування передбаченого чинним Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» права регулювати положення щодо внесення місцевої

ініціативи на розгляд ради представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади та запровадження положення, згідно якого «порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається законом про місцеві ініціативи» (п. 2 розділ IV «Прикінцеві положення» проекту Закону України «Про місцеві ініціативи» (реєстр. № 3740)), на наш погляд, слід вважати суттєвим кроком назад. Такого роду надмірна «опіка» з боку держави до інституту місцевої ініціативи не тільки нівелюватиме самоорганізацію за місцем проживання, а й створюватиме суттєві бар'єри на шляху розвитку статутної нормотворчості територіальних громад.

Узагальнюючий висновок:

Відносини, регулювання яких передбачене проектом Закону України «Про місцеві ініціативи» (реєстр. № 3740), внесеного народним депутатом України С. В. Гордієнком, вже у загальних рисах врегульовані Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Існування окремого Закону України «Про місцеві ініціативи» (у форматі законопроекту реєстр. № 3740 або іншого варіанту чи редакції такого закону) вважаємо недоцільним.

**Доктор юридичних наук, професор,
старший науковий співробітник
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України**

О. В. Батанов

Висновок

науково-правової експертизи щодо проекту Закону України «Про органи самоорганізації населення» (реєстр. № 3704), внесеного Кабінетом Міністрів України

Актуальність, обґрунтованість та доцільність прийняття нового Закону України «Про органи самоорганізації населення» не викликає сумнівів. Необхідність прийняття нового Закону або внесення суттєвих змін до чинного Закону України «Про органи самоорганізації населення» обумовлена недостатнім унормуванням статусу органів самоорганізації населення на рівні цього закону, спрощення процедури їх створення, а також потребою оновлення законодавчої бази органів самоорганізації населення відповідно до реформи місцевого самоврядування. Крім того, прийнятий в 2001 році Закон України «Про органи самоорганізації населення» є занадто складним у практичній реалізації. Зважаючи на неухильне зростання ролі органів самоорганізації населення у системі місцевого самоврядування, спрощення процедури створення органів самоорганізації населення та чітке визначення їх статусу є нагальною потребою.

Логіка ініціювання розробки проекту Закону України «Про органи самоорганізації населення» (реєстр. № 3704), внесеного Кабінетом Міністрів України та прийняття нової редакції чинного Закону України «Про органи самоорганізації населення» обумовлена рядом чинників, серед яких наявність відповідних норм Конституції України, що встановлюють засади організації та діяльності органів самоорганізації населення, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та спеціального Закону України «Про органи самоорганізації населення», які, як засвідчила практика їх реалізації, потребують суттєвого удосконалення.

Так, згідно частини шостої ст. 140 Конституції України сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. Таке піднесення статусу органів самоорганізації населення на конституційний рівень свідчить про високе значення означених інституцій не лише в ході вирішення питань місцевого значення, а й в процесі становлення локальної демократії в Україні.

Незважаючи на це, слід констатувати, що окремі елементи статусу органів самоорганізації населення, зокрема у частині визначення їх повноважень, а також статусу їх керівників, врегульовані у чинному законодавстві України суперечливо, фрагментарно або взагалі не знайшли свого нормативно-правового закріплення. Це вимагає удосконалення чинного законодавства України про місцеве самоврядування насамперед у частині визначення повноважень органів самоорганізації населення та статусу їх керівників.

Проект Закону України «Про органи самоорганізації населення» (реєстр. № 3704), внесений Кабінетом Міністрів України значною мірою рефлексує на

складні питання муніципально-правової модернізації статусу органів самоорганізації населення виходячи з динаміки муніципально-правових відносин у відповідній сфері на сучасному етапі, враховує складність та суперечливість становлення законодавчої бази, що регламентує порядок утворення, організації діяльності, дострокового припинення повноважень і ліквідації органів самоорганізації населення.

Втім, попри нагальну необхідність прийняття нової редакції Закону України «Про органи самоорганізації населення», подолання існуючих прогалин у регламентації правового статусу органів самоорганізації населення у частині порядку їх формування, визначення функцій та повноважень та статусу їх керівників, удосконалення існуючого алгоритму закріплення завдань, функцій і повноважень органів самоорганізації населення як суб'єктів системи місцевого самоврядування, запропонований Кабінетом Міністрів України законопроект містить низку недоліків, спірних або дискусійних положень, наявність яких суттєво впливає на загальну оцінку законопроекту.

Основні положення законопроекту, які викликають суттєві заперечення зводяться до наступного:

1. Законопроектом передбачається **надмірно ускладнений механізм органів самоорганізації населення**. По суті, він передбачає проведення двох загальних зборів (або конференцій) жителів відповідної території – спершу для **ініціювання утворення органу самоорганізації населення** (ст. 8 проекту), а потім для **обрання органу самоорганізації населення** (ст. 9 проекту). На необхідність спрощення процедури створення органу самоорганізації населення через проведення лише одних зборів (конференції) жителів, а також спрощення процедури надання дозволів та реєстрації органів самоорганізації населення, скорочення її строків, зокрема спрощення процедури отримання дозволу відповідної ради на створення органу самоорганізації населення та його легалізації відповідним виконавчим комітетом, шляхом впровадження принципу єдиного звернення вже давно звертали увагу експерти з питань місцевого самоврядування. Свідченням тому є й реальний муніципальний досвід, який показує, що збори з подібних питань збирати надзвичайно проблематично. Надмірне ускладнення та заформалізованість, багатоетапність тощо можуть заблокувати утворення органів самоорганізації населення на багатьох територіях, нівелюватиме муніципальну ініціативу, провокувати ініціаторів їх проведення та утворення органів самоорганізації населення до фальсифікацій тощо. На наше переконання, для ініціації утворення органу самоорганізації населення достатньо лише заяви ініціаторів, а загальні збори мають проводитися лише одні – для формування самого органу самоорганізації населення.

2. Частиною першою ст. 8 законопроекту передбачено, що з ініціативою про створення органу самоорганізації населення (крім випадків, передбачених статтею 12 цього Закону) до сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її

створення) ради можуть звернутися загальні збори (конференція) за умови, що в них взяли участь (були представлені) **не менш як половина членів відповідної мікрогромади**, які мають право голосу. Вважаємо, що такого роду вимоги щодо проведення зборів (конференції) є неадекватними місцю й ролі органів самоорганізації населення у вирішенні суспільних справ, носять дещо репресивний характер та надто ускладнюють процес становлення цих інституцій.

Ці положення передбачають **надто високий рівень представництва** – присутність або представництво **більшості жителів відповідної території**. Вибори інших суб'єктів конституційно-правових відносин, значення й роль яких, характер та зміст здійснюваних ними функцій та повноважень є набагато важливішими, зокрема, Президента України, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів такого роду вимог не містять, особливо у контексті кола суб'єктів, інтереси яких вони представляють.

Звертаємо увагу й на те, що жителі – члени територіальної громади, це, за логікою, не тільки громадяни України, а й особи без громадянства, іноземці, які постійно проживають на території відповідної громади. Так, наприклад, у проекті Закону України «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» (реєстр. № 3747), внесеного народними депутатами В. Д. Бондаренком, Н. В. Новак, Ю. Р. Мірошніченком та ін., зазначається, що члени територіальної громади – громадяни України, іноземці, особи без громадянства, біженці та вимушені переселенці, які зареєстровані у встановленому законом порядку та на законних підставах проживають на території села, селища, міста.

Згідно частин першої ст. 6 законопроекту «Про органи самоорганізації населення» (реєстр. № 3704), внесеного Кабінетом Міністрів України «Жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території та **мають право голосу** можуть обирати та бути обраними до складу органу самоорганізації населення в порядку, визначеному цим Законом. Право голосу на виборах **мають жителі, які досягли вісімнадцяти років на день проведення таких виборів**. Не мають права голосу жителі, яких судом визнано недієздатними». Проведення загальних зборів з таким представництвом лише з метою ініціювання утворення органів самоорганізації населення є вельми проблематичним та недоцільним, особливо на рівні мікрорайону, та фактично нереальним на т. зв. четвертому рівні – рівні району у місті (в разі неутворення районної у місті ради), села (кількох сіл) або селища, які не є адміністративними центрами, тобто т. зв. – орган самоорганізації населеного пункту (див., наприклад, частина третя ст. 7 законопроекту)

Також слід враховувати, що характер завдань та функцій органів самоорганізації населення зводиться переважно до **сприяння, інформування, подання пропозицій** тощо (ст. 17 законопроекту), жодною мірою не виправдовують такого високого рівня їх легітимності. Асортимент повноважень органів самоорганізації населення, за існуючих законодавчих умов та передбачених цим законопроектом положень, дозволяє закласти більш спрощений принцип ініціювання їх утворення, зокрема вони могли б ініціюватися загальними

зборами зацікавлених жителів без встановленого законом надто високого рівня кворуму.

3. Законопроектом «Про органи самоорганізації населення» (реєстр. № 3704), внесеного Кабінетом Міністрів України (ст. 16) передбачаються **особливості управління** в селі, селищі, які не є адміністративними центрами, районі в місті (в разі неутворення районної у місті ради), в яких відсутній орган самоорганізації населеного пункту. За своєю природою органи самоорганізації населення не є органами управління. До того ж, самим проектом Закону «Про органи самоорганізації населення» реєстр. № 3704 (п. 5 частини першої статті 2) передбачено, що органи самоорганізації населення – **представницькі органи**, що утворюються жителями, які на законних підставах проживають на території села (кількох сіл), селища, міста або їх частин, для розв’язання завдань, передбачених цим Законом.

Чинне законодавство також визначає органи самоорганізації населення як представницькі органи. Так, згідно ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи самоорганізації населення – **представницькі органи**, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста. Втім, слід зазначити, що характер їх функцій та повноважень, статус керівників значною мірою не відображають цієї представницької природи. Представницька природа породжує низку проблем у частині суміщення посад (чи може депутат маючи представницький мандат бути членом органу самоорганізації населення як представницького органу?), характеру актів органів самоорганізації населення тощо. Тому необхідно акцентувати не на представницькій або, тим більше, управлінській природі органів самоорганізації населення, а на їх громадській самодіяльності, що значною мірою нівелює відповідні прогалини у законодавстві. Адже Конституцією органи самоорганізації населення не визначаються як представницькі, а за чинним законодавством вони по суті є однією з форм громадської участі жителів – членів територіальних громад сіл, селищ, міст у вирішенні окремих питань місцевого значення

Варто звернути увагу й на те, що органи самоорганізації населення залишаються все ж таки органами з представницькими функціями, а не органами з виконавчо-розпорядчими повноваженнями. Тому, не обґрунтованою виглядає і частина перша ст. 21 законопроекту, яка передбачає можливість **передання** органам самоорганізації населення **в управління підприємств, об’єктів житлового фонду** тощо. Враховуючи доволі поширену практику утворення органів самоорганізації населення за ініціативою населення під окремого депутата місцевої ради, це може спродукувати суттєві проблеми на практиці.

4. Зайвою виглядає **надто деталізована регламентація** у законопроекті окремих питань, наприклад, щодо організації діяльності органів самоорганізації населення (розділ V), які цілком можуть бути визначені, наприклад, положеннями про орган самоорганізації населення або статутом відповідної територіальної

громади. Безумовно, спеціальне законодавче закріплення статусу окремого суб'єкта системи місцевого самоврядування є свого роду новелою, яке має значний позитивний потенціал. У даному випадку, це, з одного боку, свідчить про особливу роль органів самоорганізації населення в процесі становлення місцевого самоврядування в Україні та вирішення питань місцевого значення. Адже органи самоорганізації населення – це й досі єдиний суб'єкт системи місцевого самоврядування в Україні статус якого врегульовано окремим законом. З іншого боку – про активізацію уваги держави до життєдіяльності людини за місцем безпосереднього проживання, прагнення створити оптимальні нормативно-правові умови для самоорганізації жителів.

Водночас, варто зазначити, що факт прийняття такого закону ще у 2001 році був неоднозначно розцінений як науковцями, так і практиками: якщо одні з ентузіазмом сприйняли цю подію, то інші взагалі вважали, що регулювання цих питань на рівні закону недоцільним. У кожній з цих позицій можна знайти плюси та мінуси, однак, не можна не констатувати: надмірне законодавче регулювання окремих питань, на жаль, не лише не вирішує існуючі організаційно-правові проблеми самоорганізації населення за місцем проживання, але й породжує нові. Тому, надмірна зарегламентованість на рівні закону багатьох питань може спродувати зворотній ефект, який призведе до нівелювання ролі самоорганізації та ініціативи жителів за місцем проживання.

5. Надмірно ускладненим виглядає передбачений ст. 28 законопроекту проекту **механізм дострокового припинення повноважень керівника, заступника керівника, секретаря, членів органу самоорганізації населення.** Так, частиною другою цієї статті передбачається, що за рішенням загальних зборів (конференції) повноваження керівника можуть бути достроково припинені у разі порушення Конституції та законів України, але не зазначається, якого роду ці порушення, хто визначає неконституційність або незаконність їх дій. У даному випадку повторюються норми та продукуються труднощі їх реалізації, які існують у чинному законодавстві щодо дострокового припинення повноважень сільських, селищних, міських голів. Також ми вважаємо, що для звільнення члена органу самоорганізації населення за його заявою, у зв'язку з призовом на військову службу, обвинувальним вироком суду, смертю тощо скликати збори громадян немає необхідності.

Узагальнюючий висновок:

Проект Закону України «Про органи самоорганізації населення» (реєстр. № 3704), внесений Кабінетом Міністрів України потребує суттєвого доопрацювання.

**Доктор юридичних наук, професор,
старший науковий співробітник
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України**

О. В. Батанов