



№04-14/14-2859  
27.05.15.  
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

№ 22/200-1-21

„14” 05 2015 р.

Голові Комітету  
Верховної Ради України  
з питань державного  
будівництва, регіональної  
політики та місцевого  
самоврядування

Власенку С.В.

Шановний Сергію Володимировичу!

На Ваш лист від 27 квітня 2015 року № 04-14/14-2209 надсилаємо висновки на проекти Законів України «Про органи самоорганізації населення» (реєстр. № 2466 від 24.03.2015 р.) та «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» (реєстр. № 2467 від 24.03.2015 р.).

Додаток: на 4 арк.

З повагою

Директор,  
член кореспондент  
НАН України

О.Л. Копиленко

130822

## ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про органи самоорганізації населення»  
(реєстр. № 2466 від 24.03.2015 р.)

Погоджуючись з ініціаторами законопроекту щодо необхідності удосконалення правового регулювання статусу органів самоорганізації населення, що зумовлена неефективністю дії чинного Закону України «Про органи самоорганізації населення» в редакції від 11.07.2001 р., відзначимо наступне.

Пропонований законопроект відтворює та оптимізує правові механізми самоорганізації членів громади з метою самостійного та добровільно ініційованого вирішення окремих питань місцевого значення, здійснення громадського моніторингу та контролю, а також забезпечення легітимності актів органів місцевого самоврядування. Прийняття відповідного закону сприятиме подальшому утвердженню ролі органів самоорганізації населення (далі - ОСН) як самостійних, ініціативних (добровільних), відповідальних, альтернативних (додатково можливих) суб'єктів системи місцевого самоврядування, здатних реалізовувати функції місцевого самоврядування на субмуніципальному рівні на принципах субсидіарності, повсюдності та економічної самостійності, закладених Європейською хартією місцевого самоврядування.

Відзначимо й те, що кожний документ, який складає концептуальну та правовиконавчу основу децентралізації влади, спрямований на підняття рівня усвідомлення громадянами механізмів демократії участі та самоорганізації в ході розв'язання суспільних проблем. Це, на нашу думку, стане можливим завдяки виведення ОСН з площини суто виконавчих (технологічних) суб'єктів місцевого самоврядування та утвердження їх в якості інститутів громадянського суспільства. Оскільки ОСН виступають формою безпосередньої участі в справах органів місцевої влади, законопроект закріплює процедуру реалізації відповідного права членів громади.

Разом з тим, варто зазначити, що незважаючи на юридичну та технологічну вираженість закріплених процедур ініціювання, легалізації, організації ОСН та реалізацію їх діяльності, в частині окремих положень законопроект дублює норми законопроекту «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» (реєстр. № 2467 від 24.03.2015 р.), зокрема щодо визначення поняття, загального порядку ініціювання та проведення загальних зборів (конференцій) (стаття 9 законопроекту).

Крім цього, на нашу думку, абзац 2 ч. 1 статті 31 «Гарантії діяльності органів самоорганізації населення» було б варто викласти в такій редакції: «Стратегії сталого розвитку громади, місцеві програми, щорічні плани соціально-економічного розвитку відповідного села, селища, міста мають містити окремі розділи, спрямовані на розвиток органів самоорганізації населення». Це зумовлено тим, що, в тому числі завдяки діяльності ОСН,

забезпечуються принципи субсидіарності та повсюдності місцевого самоврядування, реалізуються завдання місцевого самоврядування. Отже, планування довгострокового розвитку, щорічної діяльності цих органів та питань їх взаємодії з іншими суб'єктами місцевого самоврядування також належить до локально-правового забезпечення, це виступає однією з гарантій діяльності ОСН.

Таким чином, з урахуванням викладених вище позицій, вважаємо за необхідне подальше удосконалення нормативно-правового регулювання статусних і процедурних питань діяльності ОСН шляхом внесення змін до чинного Закону України «Про органи самоорганізації населення» в редакції від 11.07.2001 р.

**Інститут законодавства  
Верховної Ради України**

## ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання»  
(реєстр. № 2467 від 24.03.2015 р.)

Беручи до уваги нормативно-правові акти, які складають концептуально-правову основу законопроекту, зокрема Європейську хартію місцевого самоврядування, Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади, Конституцію України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації, Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, відзначимо таке.

Загальні збори громадян за місцем проживання є законодавчо визначеною формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення. Матеріально-правова основа регулювання інституту загальних зборів переважно закладена в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Їх процесуально-правова сторона також має бути регламентована на законодавчому та/або статутному рівнях. У зв'язку з тим, що прийняття статуту територіальної громади залишається її правом, а не обов'язком, організаційні та процедурні питання загальних зборів (конференцій) та реалізація прийнятих ними рішень не мають належного законодавчого регулювання відповідно до сучасних принципів партисипативної демократії (демократії участі). В таких випадках виникає проблема прогалин в праві або невідповідності і неадекватності муніципально-правового регулювання реально існуючим суспільним відносинам. Основним актом, що регулює процедуру реалізації права на загальні збори, є Постанова Верховної Ради України від 17.12.1993 р. № 3748-XII «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні». Заповнення зазначеної вище правової прогалини в прикладному сенсі сприятиме подальшій імплементації міжнародно-правових стандартів демократії участі, а також забезпечуватиме дієвий процедурний механізм користування правом на вирішення питань місцевого значення в формі загальних зборів (конференцій).

Відзначимо, що поданий законопроект враховує пропозиції та зауваження, висловлені під час обговорення аналогічних законопроектів на засіданнях Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування VII скликання, присвячених законопроектній роботі з питань форм локальної демократії.

Проте, з приводу певних положень законопроекту висловимо пропозиції та зауваження такого змісту.

1. Окремі дефініції, наведені в статті 2 законопроекту, мають концептуальне значення для місцевого самоврядування в цілому. У зв'язку з

цим мають бути об'єктом регулювання Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». До таких дефініцій належать, зокрема, «питання місцевого значення», «члени територіальної громади». Узгодження змісту та обсягу цих понять, відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, є одним з напрямів законодавчого забезпечення реформування місцевого самоврядування, а також виступає об'єктом законопроектної практики Верховної Ради України VIII скликання. Тому, зазначені дефініції не можуть бути врегульовані на рівні цього Закону, проте, можуть бути конкретизовані ним, виходячи з мети та завдань законопроекту.

Принагідно зауважимо, що Інститутом законодавства Верховної Ради України були висловлені відповідні пропозиції щодо формулювання змісту цих понять у попередніх висновках на пакет законопроектів з питань децентралізації влади. «Питання місцевого значення» пропонувалося визначити в новій редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» як «питання, що стосуються забезпечення життєдіяльності громади, пов'язані з наданням публічних послуг членам громади і віднесені до компетенції місцевого самоврядування Конституцією та законами України». «Членами територіальної громади», на нашу думку, мають бути визначені «громадяни України, іноземці, особи без громадянства, біженці та вимушені переселенці, які зареєстровані в установленому законом порядку та на законних підставах проживають на території громади, мають спільні інтереси, обумовлені постійним місцем проживання у межах громади».

2. Враховуючи концептуальний зміст зазначених вище нормативно-правових документів, загальні збори (конференції) є однією з форм громадського контролю в сфері місцевого самоврядування. Це зумовлює доцільність передбачити їх відповідні завдання та повноваження в межах законопроекту.

3. Вважаємо за доцільне звернути увагу, що в зв'язку з пропозиціями прийняття Закону України «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання», знову постає питання подальшої правової регламентації місцевих референдумів, громадських слухань і місцевих ініціатив.

Таким чином, питання локальної демократії як найважливіші вектори подальшого розвитку місцевого самоврядування, його становлення як інституту громадянського суспільства в Україні, потребують системного, можливо, навіть кодифікованого законодавчого регулювання із визначенням відповідних матеріально-правових і процесуально-правових основ.

**Інститут законодавства  
Верховної Ради України**