

SECRETARIAT GENERAL

DIRECTORATE GENERAL II - DEMOCRACY

**CENTRE OF EXPERTISE FOR LOCAL
GOVERNMENT REFORM**



Страсбург, 13 березня 2012 року

CELGR/ LEX 2/2012

(Англійською мовою)

**ВИСНОВОК
ДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ
«ПРО МІСЦЕВІ ІНІЦІАТИВИ»**

Цей документ підготовлено Центром експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи, Генеральним директором II – Демократія, у співпраці з професором Жераром Марку Університету Париж 1 Пантеон-Сорбонна, директором GRALE (Дослідницької групи з питань місцевої адміністрації/управління в Європі), Франція, та Анатолієм Ткачуком, директором з науки та розвитку Інституту громадянського суспільства, Україна.

Вступ

Парламентський комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування звернувся із запитом до Ради Європи щодо здійснення експертної оцінки законопроектів «Про об'єднання територіальних громад» та «Про місцеві ініціативи». Ці висновки – CELGR LEX 1 та CELGR LEX 2 – було підготовлено експертами Ради Європи у рамках впровадження Програми «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні» (термін впровадження 2010 – 2013 рр., за фінансової підтримки Шведського агентства міжнародного розвитку Sida).

Проект закону «Про об'єднання територіальних громад» є важливим кроком на шляху до територіальної реформи першого рівня місцевого самоврядування в Україні, яку обговорюють впродовж багатьох років, що вже привело до численних проектів цієї реформи. Проект Закону «Про місцеві ініціативи» є спробою врегулювати застосування такого важливого інструменту участі громадян у місцевому самоврядуванні, як «місцеві ініціативи». Обидва законопроекти посилаються на Конституцію України та Закон «Про місцеве самоврядування» 1997 року, де закладено правову базу місцевого самоврядування, однак через відсутність процедур, які роблять відповідні положення операційними/працюючими в практиці реалізувати загальні положення про об'єднання територіальних громад та про місцеві ініціативи не завжди виявляється можливим.

Обидва законопроекти є незалежними один від одного: наприклад, в разі прийняття Закону «Про об'єднання територіальних громад», правові норми щодо реалізації права на місцеві ініціативи мають бути суттєво уточненими, має враховуватися більший розмір одиниць місцевого самоврядування.

Якщо говорити про загальну оцінку, можна сказати, що удосконалення правового регулювання порядку об'єднання громад та реалізації права на місцеві ініціативи приведе до суттєвого вдосконалення системи місцевого самоврядування в Україні та подальшого розвитку місцевої демократії. Ці законопроекти загалом відповідають Європейській хартії місцевого самоврядування та Європейським принципам доброго врядування на місцевому та регіональному рівні, сформульованими за результатами Конференції у Валенсії у жовтні 2007 року.

Однак, необхідно звернути увагу на два головних питання, які можуть підірвати передбачувану реформу:

- 1. Що стосується законопроекту «Про об'єднання територіальних громад», слід зауважити, що законом мають бути врегульовані часові рамки для впровадження реформи. Законом має бути відведено достатньо часу для обговорень на місцевому рівні з метою досягнення політичних домовленостей щодо нових меж територіальних громад, а також граничного терміну/строку їх утворення. Участь існуючих органів місцевого самоврядування та їх асоціацій у розробленні таких планів не передбачено.**
- 2. Що стосується законопроекту «Про місцеві ініціативи», слід зауважити, що з одного боку він має на меті дати можливість територіальним громадам реалізувати своє право на місцеві ініціативи, а з іншого його прийняття є обмеженням права місцевої ради на власне регулювання місцевих справ, як це передбачено статтею 9 чинного Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Тому у випадку прийняття рішення, що і це питання місцевого значення варто віднести на рівень національного правового регулювання слід законопроект краще узгодити із законопроектом «Про місцевий референдум», який все ще знаходиться на розгляді у Верховній Раді. Деякі зауваження Ради Європи щодо цього законопроекту можуть бути повторені стосовно законопроекту «Про місцеві ініціативи». А саме: слід передбачити можливість внесення місцевих ініціатив, які стосуються тільки однієї частини територіальної громади, а процедури зробити досить простими і такими, що можуть однаково ефективно працювати і в великих міських і малих сільських громадах.**

Цей висновок містить пропозиції щодо конкретних змін до законопроекту про місцеві ініціативи. Пропозиції щодо законопроекту про об'єднання територіальних громад містяться в окремому висновку (CELGR LEX 1).

Проект закону «Про місцеві ініціативи»

Цей законопроект розроблено з метою впровадження інституту громадської участі, передбаченого Статтею 9 Закону про місцеве самоврядування 1997 року: члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Його ціль – врегулювати форми, процедури та правові наслідки ініціативи громадян.

У більшості статутів територіальних громад міст, селищ, частково сіл процедури реалізації права на місцеві ініціативи в той чи той спосіб врегульовані, у тому числі завдяки діяльності асоціацій місцевого самоврядування. Виходячи із цього, нагальність в ухваленні цього закону не є надто великою, хоча можливо це помилкове твердження.

Цей експертний висновок зосереджено тільки на положеннях, які викликають сумніви, або які мають бути змінені.

Українські територіальні громади є досить різними: від міст мільйонників до громад з чисельністю населення менше 100 осіб, тому процедури, викладені в цьому законі мають це враховувати. Вони мають бути з одного боку досить простими для реалізації, а з іншого такими, аби не дати можливості зловживати ними.

Виходячи із цього доцільно гармонізувати законопроект в частині термінології із законопроектом «Про місцеві референдуми» і забрати із процедури ініціювання місцевої ініціативи складних положень, пов'язаних із необхідністю проведення зборів громадян.

Відповідно до законопроекту, місцева ініціатива – це «офіційна письмова пропозиція членів територіальної громади з питань, які належать до відання місцевого самоврядування» (Ст.1). Формулювання «член територіальної громади» вживається в Законі про місцеве самоврядування, а також у проекті закону «Про місцеві референдуми», який знаходиться на розгляді у Верховній Раді, але в Статтях 140 – 143 Конституції вживається слово «житель».

Як вже було зазначено експертній оцінці законопроекту «Про місцеві референдуми», таке формулювання не є адекватним. Завдяки такому формулюванню можна зрозуміти, що мають застосовуватися два різних списки: один для виборців, інший – для «членів територіальних громад», які матимуть повноваження здійснювати право прямої демократії, у той час як деякі «члени» можуть бути позбавлені громадянських прав. Конституція не передбачає такого розмежування, оскільки Стаття 140 стверджує, що територіальна громада здійснює права на місцеве самоврядування як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Це означає, що участь у процедурах прямої демократії не може базуватися на інших правилах, аніж право голосу. Отже, було б **прийнятніше вжити слово «громадянин» замість «член громади» для того, щоб дати чітко зрозуміти, що участь у процедурах прямої демократії базується на понятті «громадянин» відповідно до українського законодавства.**

По-друге, **положення про ініціативну групу треба гармонізувати з положеннями про ініціативу щодо місцевого референдуму, як це прописано у законопроекті про місцеві референдуми.** Знову ж таки, це може тільки заплутувати людей, коли різні правила будуть застосовуватися до подібних зборів.

В цілому, порядок внесення місцевої ініціативи до місцевої ради, за винятком сказаного вище, її розгляду та прийняття рішення відповідною місцевою радою не викликає заперечень чи критичних зауважень. Однак, тут є проблема, пов'язана з упровадженням територіальної реформи та формуванням об'єднань територіальних громад.

Як такий, законопроект визначає засади, організацію та порядок внесення місцевих ініціатив тільки щодо питань, які стосуються цілої територіальної громади. Відсутні положення, які передбачають випадки, коли ініціатива стосується лише частини територіальної громади. Більше того, кількість підписів, необхідних для підтримки місцевої ініціативи, визначається з огляду на чисельність всього населення територіальної громади.

Однак, є цілком можливим – особливо у великому місті, а також в об'єднаній територіальній громаді – що питання стосується тільки частини території громади. Отже, було б доцільним дати право на

місцеву ініціативу тільки для цієї частини. У таких випадках, кількість необхідних підписів має бути визначена з огляду на чисельність населення цієї частини територіальної громади. Це порушує питання встановлення меж території, де такі ініціативи можуть висуватися. Тут можна запропонувати кілька простих критеріїв:

- У містах, які мають адміністративні райони, такою територією може бути район міста, і в цьому разі місцева ініціатива має вноситися до районної у місті ради.
- В об'єднаних територіальних громадах, сформованих в результаті реформи, це може бути територія колишніх (попередніх) громад або, навіть краще, кожного населеного пункту. Староста не повинен мати спеціальну роль у цій процедурі тому, що будь-яке правило, яке ставить старосту в конфлікт з жителями, підриватиме виконання його функції.
- Ще одне питання стосується органів самоорганізації населення, статус яких відповідно до Статті 14 Закону «Про місцеве самоврядування» визначається іншим законом. Оскільки такі органи самоорганізації населення можуть створюватися за дозволом органу місцевого самоврядування і наділятися частиною делегованих повноважень, вони мають своїх власних представників у місцевій раді, то, напевно, і немає необхідності запроваджувати можливість внесення місцевих ініціатив у контексті представленого законопроекту, але можна обговорювати, особливо у випадках, коли населення відповідних територіальних громад є достатньо чисельним (наприклад, кілька тисяч жителів у містах).

До законопроекту треба внести зміни для того, щоб зробити можливим внесення місцевих ініціатив, які стосуються тільки частини територіальної громади. У цьому разі, гранична кількість підписів, необхідних для внесення ініціативи, має розраховуватися з огляду на чисельність населення загаданої території. У законі можна передбачити положення про те, що прийняття рішення, запропонованого такою ініціативою, не повинно шкодити інтересам цілої громади чи інших частин територіальної громади (наприклад, якщо йдеться про розміщення інфраструктурного об'єкта, який приносить незручності для найближчого оточення).

Ще одним питанням, яке слід переглянути, є процедура реєстрації ініціативи. Згідно зі Статтею 11, ініціативна група повинна зареєструвати ініціативу у секретаріаті місцевої ради, представивши весь пакет документів, передбачений законом, у тому числі проект рішення. Проте, згідно зі Статтею 12, перед розглядом проекту рішення місцева рада може відмовити у реєстрації місцевої ініціативи у разі, якщо питання місцевої ініціативи порушують Конституцію України, чинне законодавство України або реалізація цих питань зачіпає інтереси територій поза межами юрисдикції відповідної місцевої ради. Помилки в оформленні місцевої ініціативи підлягають виправленню та не є підставою для її відхилення чи неприйняття за наявності всіх указаних у Статті 11 вимог.

Це означає, що місцева рада має розглядати питання місцевої ініціативи двічі: один раз перевіряти, чи ініціатива відповідає чинному законодавству, особливо в тому, що стосується її змісту; і врешті решт, вдруге – приймати рішення щодо ухвалення чи відхилення ініціативи. У такому разі, перший випадок не є питанням/предметом реєстрації.

Реєстрація має проводитися секретарем ради тільки з огляду на зміст пакету документів і виданням відповідної посвідки про реєстрацію (це має бути прописано в законі). Потім має бути розгляд ініціативи у двох читаннях, і це має бути прописано в законі відповідним чином; закон також має передбачати максимальний період часу між двома читаннями та для доопрацювання ініціативи, якщо це передбачено рішенням за результатами розгляду в першому читанні. **Отже, було б логічніше перенести текст/зміст Статті 12 Розділу III законопроекту і помістити його між Статтею 15 та Статтею 16. Закон також має передбачати можливість тільки одного читання, якщо немає потреби в доопрацюванні (рада може ухвалити позитивне рішення, виходячи зі змісту ініціативи), або якщо є юридичні підстави для відхилення ініціативи з огляду на її зміст. Це слід врахувати при визначенні повноважень комісії у Статті 15.**

Існує два шляхи щодо унормування реалізації права на місцеві ініціативи: перший, запропонований у цьому законопроекті – відібрати у місцевих рад право на встановлення процедури щодо місцевої ініціативи у громаді і врегулювання усіх положень на рівні закону, що є досить складно. Другий – внести необхідні зміни до статті 9 чинного закону «Про місцеве самоврядування в Україні», якими передбачити мінімально необхідні норми, які місцева рада має дотриматись при

ухвалення місцевого нормативного акта щодо місцевих ініціатив. Це не зменшить права місцевої ради у правовому регулюванні місцевих справ, але захистить громади від надмірної урегульованості реалізації права на місцеві ініціативи.