

НАУКОВО-КОНСУЛЬТАТИВНИЙ ВИСНОВОК
ЩОДО ЗАКОНОПРОЕКТУ «ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО СТАТТІ 9
ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В
УКРАЇНІ» (ЩОДО МІСЦЕВИХ ІНІЦІАТИВ)»

Реєстр. № 3824 від 25.12.2013 р.

На адресу Науково-дослідного інституту Державного будівництва та місцевого самоврядування Національної Академії Правових наук України надійшов запит від Комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування Верховної Ради України за № 04-16/14-100 від 15.01.2014 року, в якому виказане прохання розглянути законопроект «Про внесення змін до статті 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (щодо місцевих ініціатив)» (реєстр. № 3824 від 25.12.2013 р.) з точки зору доцільності запровадження пропонованих положень.

У зв'язку з поставленим у запиті питанням можемо пояснити, що обґрунтування доцільності чи недоцільності запровадження положень законопроекту не відноситься до сфери відання Науково-дослідницької установи. Вирішення цього питання є предметом діяльності профільного комітету Верховної Ради України. З боку Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування можемо запропонувати правовий аналіз змісту надісланого законопроекту для його врахування в процесі прийняття Вами наступних рішень по суті законопроекту.

З аналізу положень, які містяться у законопроекті можемо пояснити таке.

Місцеві ініціативи є одним із дієвих правових механізмів реалізації права на участь громадян у соціально-економічному розвитку територій. Впровадження місцевих ініціатив є важливою передумовою оптимізації роботи місцевої влади щодо соціально-економічного розвитку територій. На сьогодні вкрай актуальними є питання унормування поняття місцевої

ініціативи, спрощення процедури ініціювання жителями розгляду питань місцевого та регіонального розвитку, закріплення пріоритетності включення рішень по місцевим ініціативам до програм розвитку територій, забезпечення дієвого громадського контролю за реалізацією місцевих ініціатив. Однак відповідні удосконалення повинні мати системний характер, має бути забезпечено дієвість прийнятих законодавчих змін на практиці.

У той же час, поданий на розгляд законопроект не відображає системного підходу до вирішення проблеми реалізації місцевих ініціатив, а також містить ряд зауважень.

Насамперед, викликає зауваження неточність назви внесеного законопроекту, яка не враховує повної назви Закону до якого вносяться зміни. Він називається Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», а в пропонованому проекті вказано Закон України «Про місцеве самоврядування».

У ч. 1 ст. 9 законопроекту визначається, що суб'єктом внесення місцевої ініціативи виступають громадяни України. Попередній варіант норми стосувався більш широкого за обсягом терміна «члени територіальної громади».

На місцевому рівні на законних підставах проживають не лише громадяни України, а також іноземці й особи без громадянства, які відсікаються від вирішення питань місцевого значення при реалізації місцевих ініціатив у разі запровадження цього положення у законопроекті. У той же час, іноземці й особи без громадянства, перебуваючи на території України на законних підставах користуються всіма правами, що й громадяни України. Відповідно до ст. 26 Конституції України іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

Належність до територіальної громади підтверджується фактом

реєстрації на території відповідної громад. Іноземні громадяни також проходять відповідну реєстрацію в органах державної міграційної служби і, проживаючи на відповідній території наряду з громадянами України є членами територіальної громади, підкорюються рішенням органів місцевого самоврядування й повинні мати певні форми впливу на вирішення питань місцевого значення. Місцева ініціатива не надає таким особам доступу до муніципальної служби, зайняття виборних посад, можливості здійснювати голосування тощо, вона лише дозволяє у разі необхідності разом з іншими мешканцями виразити позицію з певних місцевих проблем. Практика державотворення і функціонування місцевого самоврядування в зарубіжних країнах передбачає залучення іноземців до участі в місцевому житті, підтвердженням чого є прийнята у Страсбурзі 05.02.1992 р. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні. Відсікання іноземців від участі у локальних формах демократії може негативно вплинути на зовнішні відносини України та режим перебування іноземців на території України.

В абз. 2 ч. 2 ст. 9 законопроекту зазначається, що місцева ініціатива подається до представницького органу місцевого самоврядування. Це значно розширює сферу внесення місцевої ініціативи, оскільки відповідно до чинного законодавства представницькими органами місцевого самоврядування виступають не лише ради, а й органи самоорганізації населення (ст. 2 Закону України «Про органи самоорганізації населення»). Тому таке формулювання дозволяє вносити місцеву ініціативу і до органів самоорганізації населення, що змінює сутність такої ініціативи та, враховуючи положення цього законопроекту, робить її нездійсненною на цьому рівні місцевого самоврядування.

У цьому ж пункті законопроекту вказано, що ініціатива вноситься у формі звернення. Поняття звернення визначається у ч. 1 ст. 3 Закону України «Про звернення громадян» як викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

У зв'язку з цим, за своїм змістом, місцева ініціатива біль за все тяжіє до форми пропозиції (зауваження), яке визначено як звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства (ч. 2 ст. 3 Закону України «Про звернення громадян»).

У той же час, визначене у законодавстві поняття пропозиції дещо обмежує можливості мешканців відповідної території ініціювати інші можливі питання місцевого значення.

У статутах територіальних громад, як правило закріплюється, що місцева ініціатива подається до ради у вигляді проекту її рішення. Подана у вигляді звернення ініціатива не передбачає внесення проекту рішення ради, а тому не обов'язково буде розглядатись на сесії ради, що буде суперечити іншим частинам законопроекту, де вказано, що вона має розглядатись на пленарному засіданні ради.

Положення законопроекту, що пропонуються до зміни не дозволять вирішити одне з ключових питань, окреслених у пояснювальній записці до законопроекту – запровадження для всіх місцевих рад (в тому числі, і насамперед, для тих територій, де не прийняті статuti територіальних громад) чітких процедур з цього питання. Вирішувати цю проблему, на наш погляд, слід іншим засобом – шляхом створення умов для прийняття статутів територіальних громад всіма радами та закріплення в них особливостей реалізації місцевих ініціатив.

Крім того у проекті закріплено вимогу підписання місцевої ініціативи не менше трьома відсотками від загальної кількості громадян України. На наш погляд, таке положення взагалі зробить реалізацію місцевої ініціативи нездійсненною, оскільки навіть за приблизними підрахунками ця чисельність буде становити більше мільйона трьохсот тисяч осіб (за даними Державної

служби статистики України станом на 01.11.2013 р. чисельність наявного населення України становила 45.447.010 мешканців). Крім того, зазначене положення суперечить вказівці в законопроекті на те, що ці громадяни мають бути зареєстровані на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. В Україні таке буде можливо лише для окремих міст – обласних центрів та позбавить мешканців інших територій можливостей реалізувати місцеву ініціативу.

У ч. 3 ст. 9 законопроекту передбачається можливість доповідати з приводу сутності місцевої ініціативи будь-якій особі, що поставила свій підпис під ініціативою. Вище було передбачено кількість осіб, що мають поставити свій підпис становить не менше 3 % від загальної кількості громадян України, про що вже були висловлені зауваження. Крім того, у зв'язку з таким формулюванням не зрозуміло є роль ініціативної групи, формування і діяльність якої передбачена у законопроекті.

Кожна територіальна громада має свої особливості організаційного, культурного, етнічного, соціального характеру. Вони різняться своєю чисельністю, матеріально-фінансовою забезпеченістю, територіальними особливостями. Тому специфіка проведення місцевих ініціатив має визначатись з урахуванням вказаних особливостей. У свою чергу ці особливості відомі переважно в самій територіальній громаді, тому їх слід враховувати в статутах цих громад чи Положеннях, прийнятих радою з відповідних питань, у тому числі й з питання місцевої ініціативи, а не виносити деталізацію порядку їх проведення на законодавчий рівень регулювання.

Деякі незрозумілими виглядають Прикінцеві положення законопроекту, які закріплюють необхідність відповідних змін актів Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади. У той же час, у пояснювальній записці не зазначається на необхідності відповідних змін, а навпаки вказано, що прийняття даного проекту не потребуватиме внесення змін до інших законів України.

Вищенаведений аналіз положень законопроекту може стати базою для оцінки доцільності запровадження пропонованих положень законопроекту та прийняття подальших рішень Комітетом з питань державного будівництва та місцевого самоврядування Верховної Ради України.

Висновок підготував завідуючий сектором порівняльного правознавства з проблем місцевого самоврядування НДІ Державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрНУ, к.ю.н., доцент Лялюк О.Ю.

**Директор НДІ Державного будівництва
та місцевого самоврядування НАПрНУ,
д.ю.н., доцент**

С.Г. Серьогіна