



УКРАЇНА

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

«ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО»

61024, м. Харків-24, вул. Пушкінська, 77;  
телефон (057) 704-92-93, факс (057) 704-11-71, e-mail: kancel@nula.edu.ua

Об. Ос. АСН № 181-01-145

На № \_\_\_\_\_

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

Д. Жванія

*Шановний Давиде Важаєвичу!*

На Ваш запит № 04-16/14-142 від 17.01.2014 р. надсилаємо відповідь яку підготували: д.ю.н., доц. кафедри державного будівництва Серьогіна С.Г., к.ю.н., доц. кафедри державного будівництва Бодрова І.І., к.ю.н., доц. кафедри державного будівництва Закоморна К.О., к.ю.н., доц. кафедри державного будівництва Лялюк О.Ю., к.ю.н., доц. кафедри державного будівництва Онупрієнко А.М.

Відповідь щодо проекту закону «Про право територіальних громад на об'єднання» буде надісланий пізніше.

Додаток: 44 стор.

Проректор  
з наукової роботи

А.П. Гетьман

**Науково-консультативний висновок  
щодо проекту Закону України «Про внесення змін до  
Закону України «Про органи самоорганізації населення»  
(реєстр. № 3704-1 від 11.12.2013 р.)**

Вивчення проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» (реєстр. № 3704-1 від 11.12.2013 р.) у контексті чинних Конституції України, законодавства про місцеве самоврядування та його органи, а також окреслених Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади напрямків здійснення муніципального будівництва дозволило дійти наступних висновків.

Система місцевого самоврядування не може вважатися завершеною, якщо самоврядування відсутнє на низовому рівні, найбільш наближеному до населення, тобто на рівні будинку, вулиці, кварталу, мікрорайону, маленького села або селища. Саме органами самоорганізації населення – створеними вуличними, квартальними, сільськими, селищними комітетами, комітетами мікрорайонів – можна заповнити цю ланку. Відтак сьогодні є такий важливий діалог між місцевою владою та громадою, тим паче, що згідно законодавства органи самоорганізації населення входять до системи місцевого самоврядування. Одною з головних перешкод на шляху становлення в країні повноцінної самоорганізації населення є недосконалий та суперечливий Закон України «Про органи самоорганізації населення», прийнятий ще 2001 р.

Тому актуальним є прийняття оновленого законодавства про органи самоорганізації населення. Подальшої конкретизації питання щодо уточнення статусу, питань організації та діяльності органів самоорганізації населення отримали у проекті Закону України «Про органи самоорганізації населення» № 3704-1 від 11.12.2013 р. (далі – законопроект № 3704-1).

**Порівняльний аналіз основних положень  
проекту Закону України «Про органи самоорганізації населення»  
№ 3704-1 від 11.12.2013 р. із Законом України «Про органи  
самоорганізації населення» №2625-III від 11.07.201р. та  
законопроектом № 3704 від 29.11.2013 р.**

*У законопроекті № 3704-1 від 11.12.2013 р. у порівнянні із чинним Законом «Про органи самоорганізації населення» містяться такі принципові новації:*

- додатково визначені такі поняття, як «мікрогромада», «член мікрогромади», «питання місцевого значення», «загальний склад органу самоорганізації населення», «загальні збори», «конференція», «територія діяльності органу самоорганізації населення», «уповноважені»;

- закріплено неприбутковий статус органів самоорганізації населення (далі – ОСНів);



- принципи, на підставі яких здійснюють свою діяльність ОСНи, доповнено принципами: публічності та відкритості; добровільності при утворенні ОСНів та їхньої політичної нейтральності; підзвітності, підконтрольності та відповідальності ОСНів перед відповідними радами лише у частині реалізації ними делегованих повноважень, використання бюджетних коштів та переданого їм майна; узгодження інтересів мікрогромади та територіальної громади; захисту прав та законних інтересів членів мікрогромади, задоволення їх соціальних потреб; плановості діяльності та колегіальності у прийнятті рішень;

- введено чотири управлінських рівні ОСНів та передбачена можливість застосування договірного принципу розподілу повноважень між ОСНами різних рівнів;

- визначено порядок обрання на конференцію мешканців певної території представників мешканців дрібніших територій, що входять до її складу;

- визначено склад ініціативної групи, яка може виступати ініціатором проведення загальних зборів (конференції);

- спрощено процедуру створення ОСНу через проведення лише одних загальних зборів (конференції) жителів з одночасним обранням персонального складу ОСНу;

- встановлено, що обраними на загальних зборах (конференції) вважаються особи, які одержали більше голосів учасників загальних зборів (конференції) у порівнянні із іншими кандидатами в межах визначеного загального складу ОСНу;

- встановлено, що ОСН як представницький орган створюється на необмежений термін, а його персональний склад переобирається через визначений загальними зборами (конференцією) термін повноважень або достроково;

- скасовано дозвільний характер отримання ОСНами власних повноважень, коли власні повноваження ОСНу визначають самі загальні збори (конференція) із визначеного Законом переліку повноважень без додаткового їх затвердження радою; передбачена можливість зміни складу власних повноважень у процесі діяльності ОСНу;

- передбачено право ОСНу приймати рішення організаційно-розпорядчого характеру, які є обов'язковими для членів ОСНу і рекомендованими для членів територіальної мікрогромади та інших суб'єктів, кого стосуються ці рішення;

- скорочено термін легалізації ОСНу реєструючим органом;

- ОСНам надано право на об'єднання в асоціації з метою захисту своїх прав, обміну досвідом, розвитку контактів (у тому числі міжнародних), а також для спільного вирішення питань своєї діяльності;

- визначено процедури поділу та приєднання територій діяльності ОСНів;



- встановлена можливість делегування ОСНу радою на договірній основі окремих повноважень своїх виконавчих органів, передачі майна та фінансів;
- за ОСНами, які мають статус юридичної особи, закріплено право на заснування підприємств, установ та організацій для здійснення господарської діяльності;
- визначено, що доходи від здійснення ОСНом господарської діяльності заснованих ОСНом підприємств, установ та організацій є однією із складових фінансової основи його діяльності;
- встановлено необхідність створення ревізійної комісії ОСНу і визначено порядок її створення;
- розмежовані процедури дострокового припинення повноважень персонального складу ОСНу та його ліквідації;
- передбачено створення загальнодержавного реєстру ОСНів;
- передбачено, що сільські, селищні, міські, районні у місті (у разі їх створення) ради можуть встановлювати для підприємств, установ та організацій, заснованих (утворених) ОСНами, пільги по сплаті місцевих податків та зборів;
- встановлено, що у разі ліквідації ОСНу раді повертаються лише ті фінансові ресурси та майно, які були передані ОСНу радою для виконання власних та делегованих повноважень; інші фінанси та майно ОСНу використовуються за рішенням загальних зборів (конференції) на виконання завдань, передбачених Положенням про ОСН або на благодійні цілі.

***Законопроект № 3704 від 29.11.2013 р. відрізняють від законопроекту № 3704-1 від 11.12.2013 р. такі принципові положення:***

- процес скликання загальних зборів (конференції) значно складніший: додатково вимагається збирання підписів під ініціативою щодо проведення таких зборів щонайменше від 1/3 громадян, які проживають на відповідній території;
- виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради має сприяти проведенню загальних зборів (конференції) лише за умови, якщо створення ОСНу підтримано не менш як половиною членів відповідної мікрогромади, що мають право голосу;
- передбачено, що голова ОСНу населеного пункту обирається не загальними зборами (конференцією), а на засіданні обраного складу ОСНу;
- передбачено, що очолювати ОСН населеного пункту може представник мікрогромади, якого не обирали загальні збори (конференція), а якого призначив орган місцевого самоврядування;
- встановлено, що обраними до складу ОСНу вважаються усі особи, які одержали більше половини голосів учасників загальних зборів (конференції) – без урахування встановленого кількісного складу ОСН, що за умов виборів багатьох кандидатів може бути нездійсненим;



- допускається, що до складу ОСНУ населеного пункту можуть на посаду його керівника потрапити особи, які не були обрані населенням, а питання про їх призначення вирішується на засіданні самого ОСНУ;

- передбачено існування примірного положення про ОСНУ, яке затверджується Кабінетом Міністрів України;

- встановлено, що власні повноваження ОСНУ визначаються радою виключно на етапі надання дозволу на його створення і не можуть надалі доповнюватися в межах визначеного Законом переліку;

- не визначено перелік повноважень органів місцевого самоврядування, які можуть бути делеговані ОСНУ і взагалі таке делегування не передбачено;

- не передбачено створення загальнодержавного реєстру ОСНУ;

- у разі неутворення ОСНУ населеного пункту відповідна рада за пропозицією сільського, селищного, міського голови затверджує уповноважену особу як представника виконкому сільської, селищної, міської ради у цьому населеному пункті (населених пунктах), районі в місті, на яку поширюються повноваження місцевого самоврядування, що надаються ОСНУ населеного пункту;

- серед власних повноважень ОСНУ не передбачено можливість здійснювати контроль за порядком формування тарифів на житлово-комунальні послуги, ремонтних робіт, підписувати акти передачі-прийому житлово-комунальних послуг, наданих членам територіальної мікрогрупи, та виконаних ремонтних робіт;

- не передбачено можливість делегування ОСНУ права складати адміністративні протоколи про правопорушення у сфері благоустрою населених пунктів;

- матеріальною основою діяльності ОСНУ є фінанси і майно, створене, придбане або отримане в результаті здійснення господарської діяльності комунальних підприємств, що перебувають в оперативному управлінні ОСНУ (у разі делегування радою таких повноважень) та отриманого ним з інших джерел, дозволених законодавством;

- усі фінанси і майно ОСНУ, незалежно від джерел їх походження, визнаються власністю ради і у разі припинення діяльності ОСНУ разом із фінансовими ресурсами повертаються відповідній сільській, селищній, міській, районній у місті (у разі її створення) раді, що дала згоду на утворення зазначеного ОСНУ; ці фінанси та майно не можуть перерозподілятися між членами ОСНУ або жителями мікрогрупи;

- рішення організаційно-розпорядчого характеру, які може приймати ОСНУ, є обов'язковими лише для членів ОСНУ;

- ОСНУ не може виступати засновником підприємств, установ, організацій; ці підприємства, установа, організації, а також окремі об'єкти житлового фонду, що перебувають у комунальній власності територіальної громади села, селища, міста можуть надаватися ОСНУ відповідною радою лише в оперативне управління;



- передбачено, що у разі ліквідації ОСНу фінансові ресурси та майно підлягають поверненню відповідній сільській, селищній, міській, районній у місті (у разі її створення) раді, що дала згоду на утворення зазначеного ОСНу – незалежно від того, передавала рада ці фінанси та майно ОСНу чи ні;

- створення ревізійної комісії ОСНу не передбачається;

- сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада та її виконавчі органи здійснюють контроль за усією фінансовою діяльністю ОСНу та використанням ним усього майна, а не тільки в межах делегованих ОСНу повноважень і переданих йому радою фінансів і майна.

Таким чином, розроблений проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» № 3704-1 від 11.12.2013 р. є актуальним з точки зору покращення існуючого правового регулювання організації та діяльності органів самоорганізації населення, а також більш демократичним, в порівнянні з законопроектом № 3704 від 29.11.2013 р., і враховує унікальну громадсько-публічну природу органів самоорганізації населення.

У цілому представлений законопроект № 3704-1 від 11.12.2013 р. характеризується високим теоретико-методологічним рівнем підготовки, раціональним поєднанням матеріального та процесуального нормативного матеріалу, логічним структуруванням та побудовою, широкою термінологічною базою, чітким додержанням вимог юридичної техніки.

Разом з цим щодо законопроекту №3704-1 слід висловити ряд пропозицій та зауважень. Значна частина їх має спільний із зауваженнями щодо законопроекту №3704 характер, зокрема, щодо правового статусу, природи, соціальної та територіальної основи, управлінських рівнів ОСН, суб'єктів права бути обраними до складу ОСН, а також суб'єктів надання дозволу на створення даних органів, кадрового забезпечення, статусу заступника голови ОСН, юридичної сили рішень ОСН, питань підзвітності керівництва даних органів, взаємовідносин ОСН з виконавчими органами місцевих рад, відповідальності за порушення законодавства про ОСН тощо.

Крім того, слід висловити й інші зауваження щодо змісту окремих положень законопроекту №3704-1.

**1.** Додаткових опрацювань потребують запропоновані норми про визначення термінів, зазначені у ст. 2 законопроекту.

Так, дещо проблемними є дефініції *«органи самоорганізації населення»*, *«питання місцевого значення»*, *«уповноважені»*, *«мікрогрумада»*. Зокрема, неприйнятним з формально-юридичної та системно-функціональної точки зору є запровадження терміну *«мікрогрумада»*. Введення такого поняття є недоречним, оскільки, перш за все, у Конституції України та діючому законодавстві відсутнє дане поняття. Крім того, у такий спосіб фактично створюється *«матрьошка»* громад і, як



наслідок, «матрьошка» представницьких органів, що де-факто породжує колізію компетенції. На негативні сторони такої моделі, що за сучасної моделі місцевого самоврядування проявляються при взаємодії «місто – район у місті», а також при знаходженні одного населеного пункту в адміністративних межах іншого, неодноразово звертали увагу і науковці, і практики.

Місцеве самоврядування має здійснюватися на територіях, відмежованих одна від одної. На одній території не повинно бути декількох територіальних громад як суб'єктів повноважень місцевого самоврядування. Безумовно, об'єднана територіальна громада є складним утворенням, і для організації муніципального управління вона має поділятися на певні частини. Територіально організація системи місцевого самоврядування такої громади має здійснюватися саме шляхом утворення певних муніципальних органів. Але житель має бути членом лише однієї територіальної громади, за належністю до якої і реалізовувати свої муніципальні права та обов'язки. Тому вважаємо необхідним залишити передбачене у чинному Законі України «Про органи самоорганізації населення» положення, згідно якого соціальною основою організації та діяльності органів самоорганізації населення виступають жителі відповідної території.

Безумовно, позитивним положенням законопроекту є спроба розробників визначити поняття «питання місцевого значення», що характеризує об'єкт усієї муніципальної форми публічної влади в Україні. Дане поняття має загальномуніципальне значення, а тому його доцільно включити не до спеціального закону, а до загального Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

До сьогоднішня відсутність законодавчого визначення цього поняття призводить до неможливості чіткого розмежування предметної підвідомчості державних та муніципальних органів, породжує чисельні компетенційні конфлікти між ними. Розробниками запропоновано відносити до об'єктів діяльності місцевого самоврядування не лише ті питання, які віднесені Конституцією України, законами України та статутом територіальної громади до предметів відання місцевого самоврядування, а й інші питання, які не належать до виключної компетенції органів державної влади. Але ж органи державної влади наділяються не лише виключною, але й загальною компетенцією, а також можуть здійснювати делеговані повноваження. Крім того, визначений ч.2 ст. 19 Конституції України режим правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування не дозволяє здійснювати ті повноваження, що не передбачені у законодавчий спосіб за даними органами.

**2. Статтею 2 законопроекту *органи самоорганізації населення визначаються як представницькі органи, що створюються жителями,***



які на законних підставах проживають на території села (сіл), селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом.

На представницький характер даних органів вказує і ст.1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». При цьому не використовується формула «представницький орган місцевого самоврядування». Віднести до числа таких органів органи самоорганізації населення не вбачається можливим як з формально-юридичної точки зору, так і враховуючи функціональну специфіку даних органів, які здійснюють не лише представницьку, але й організаційно-виконавчу, обліково-розпорядчу, інформаційну та інші функції.

Крім того, зазначене у ст. 2 законопроекту № 3704-1 визначення ОСН не відображає подвійну складну публічно-громадську природу. Отже, у законопроекті фактично дублюється існуюча у сучасному законодавчому просторі нечіткість правового статусу органів самоорганізації населення.

**3.** Одночасно слід звернути увагу й на визначення «*власні повноваження органу самоорганізації населення*», під якими пропонується розуміти *повноваження органу самоорганізації населення, які визначені загальними зборами (конференцією) при його створенні та в подальшому у межах, визначених цим Законом.*

Позитивним моментом є те, що скасовано дозвільний характер отримання ОСНами власних повноважень, а також, що власні повноваження ОСНу визначають самі загальні збори (конференція) із визначеного Законом переліку повноважень без додаткового їх затвердження радою; передбачена можливість зміни складу власних повноважень у процесі діяльності ОСНу.

На продовження цього визначення у **статті 15. Власні повноваження** органу самоорганізації населення було б доцільним включити 16 пункт: інші повноваження, передбачені цим та іншими законами, інакше складається враження, що перелік є вичерпним.

**4.** Стосовно визначення у ст. 2 «*делеговані повноваження органу самоорганізації населення*» як *повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради та її виконавчих органів, якими відповідна рада може додатково наділити орган самоорганізації населення у разі набуття ним статусу юридичної особи.*

Якщо мова йде про відповідні «*ради та її виконавчі органи*», то відповідно і наділити делегованими повноваженнями може не тільки відповідна рада, як зазначається у визначенні, а і її виконавчі органи.

Вбачається, кращим є визначення *делегованих повноважень органу самоорганізації населення діючого Закону «Про ОСН»*

Крім того, необхідно розробити обґрунтовані рекомендації щодо формування кошторису витрат на виконання ОСН власних та делегованих повноважень (із застосуванням підходів фінансування за можливостями бюджету або фінансування повноважень за визначеними нормативами),



чітко прописати типовий перелік повноважень, які можуть передаватися ОСН, визначити організаційно-правові норми взаємовідносин різних видів ОСН, які співіснують на одній території та відпрацювати алгоритм розподілу їх повноважень та фінансування.

### **5. Щодо ст. 3 законопроекту: Правовий статус органу самоорганізації населення**

На сьогоднішній день чинне законодавство не надає чіткої відповіді на питання про публічно-владну або громадську природу органів самоорганізації населення, про належність їх до підсистем або органів місцевого самоврядування, або форм безпосередньої муніципальної демократії. Не вирішене дане проблемне питання й у тексті законопроекту. Так, частина перша відносить органи самоорганізації населення до публічно-владної системи місцевого самоврядування, а частина четверта визначає дані органи як неприбуткові організації. Разом з цим, чітке нормативне закріплення поняття та інституційної природи органів самоорганізації населення має вкрай важливе значення не лише для забезпечення системності правового регулювання даних органів, але й для оптимізації організаційного механізму вирішення територіальною громадою питань місцевого значення.

Слід звернути увагу й на визначення форм органів самоорганізації населення. Поряд з комітетами будинковими, вуличними, квартальними, комітетами мікрорайонів, залишені невизначеними форми таких органів у селах (кількох селах) або селищах, які не є адміністративними центрами, районах у місті (в разі неутворення районної у місті ради), та крім того загальний перелік залишений відкритим, що неповною мірою узгоджується з визначенням території діяльності органу самоорганізації населення (ст.2).

**6.** Проблемним питанням у практиці фінансування ОСН є неврегульованість статусу їх **неприбутковості** у законодавстві. Тому позитивним досягненням є положення **п. 4 ст. 3 законопроекту 3704-1** про те, що *органи самоорганізації населення здійснюють власну діяльність на неприбутковій основі*. Податковий Кодекс України відносить до неприбуткових організацій лише «органи місцевого самоврядування та створені ними установи або організації, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів». ОСН створюються за ініціативою фізичних осіб, тому державна податкова служба не вважає їх неприбутковими організаціями. Виходячи з цього, легалізація ОСН на практиці, як правило, здійснюється шляхом повідомлення, тобто без набуття статусу юридичної особи, що є одним із стримуючих факторів формування фінансових інститутів (самостійного бюджету, кредитних коштів, трансфертів та ін.) забезпечення їх діяльності. Для вирішення цього питання пропонується внести відповідні зміни до діючого законодавства з питань оподаткування. І це ще один аргумент стосовно удосконалення реєстраційно-



легалізаційної процедури та встановлення єдиної форми легалізації – реєстрації ОСН з набуттям статусу юридичної особи у законопроекті «Про ОСН» № 3704-1.

Як зазначалося, у п. 4. ст. 3 законопроекту закріплено неприбутковий статус ОСНів, в той же час у п. 1 ст. 19 законопроекту № 3704-1 за ОСНами також передбачається *право засновувати підприємства, установи та організації для здійснення господарської діяльності*. Це право поширюється на ОСН зі статусом юридичної особи будь-якого рівня. Крім того, у законопроекті не міститься такої суперечливої умови як делегування радою повноваження щодо здійснення господарської та комерційної діяльності. Однак, відсутність чіткого формулювання мети використання доходів від комерційної діяльності створює можливість для зловживань членами персонального складу ОСН та може виникати підміна понять та мети створення ОСНів.

При вирішенні питання про можливість громадських організацій займатися підприємницькою діяльністю необхідно:

- дотримувати рекомендації Ради Європи, відповідно до якої для НУО встановлено дві умови здійснення комерційної діяльності - використання прибутків на виконання статутних завдань та заборона розподіляти їх між засновниками та членами організації;

- враховувати варіанти імплементації рекомендацій Ради Європи, які використали зарубіжні держави у своєму законодавстві про громадські організації. Деякі держави встановлюють власні умови здійснення громадськими організаціями комерційної діяльності. Зокрема, регламентують перелік видів такої діяльності, визначають межі неоподаткованого доходу організацій від комерційної діяльності, диференціюють умови здійснення підприємницької діяльності в залежності від виду громадської організації (наявності у неї статусу суспільно чи приватно корисної організації).

Найбільш оптимальним варіантом юридичного оформлення даного права ОСН вважаємо закріплення права безпосередньо здійснювати підприємницьку діяльність, якщо вона відповідає меті її створення та сприяє досягненню цієї мети. Таке юридичне формулювання знизить ризик зловживань з боку об'єднання.

Як свідчить практика, основним джерелом фінансового забезпечення діяльності ОСН в Україні сьогодні виступають кошти відповідного місцевого бюджету. Зміцненню матеріально-фінансової основи діяльності цих органів сприятиме віднесення до джерел фінансування також коштів від здійснення органом самоорганізації населення господарської діяльності; дотацій та субвенцій, отриманих з місцевого бюджету, коштів державних цільових фондів, коштів, одержаних в порядку технічної чи благодійної, у тому числі гуманітарної допомоги; місцевих зборів на засадах добровільного самооподаткування; кредитних коштів, інших надходжень, не заборонених законодавством.



Саме тому надання ОСНам права на господарську діяльність потребує детального врегулювання.

7. Позитивним моментом законопроекту є запропонована норма щодо **захисту прав вже зареєстрованих ОСН**. Так, у **статті 13** законопроекту 3704-1 встановлено, що **орган самоорганізації населення створюється на необмежений строк**. Рішення відповідної сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення не припиняється із завершенням терміну повноважень цієї ради.

Оскільки, багато таких органів так і не пройшли перереєстрацію після місцевих виборів 2010 року просто по причинах небажання відповідних рад перереєструвати попередні органи самоорганізації, а легалізували саме знову створені органи, які ініціювалися не за ініціативою «знизу» – від населення, а були створені безпосередньо за ініціативою самих органів місцевої влади – «зверху».

8. Позитивним у законопроекті 3704-1 є певне спрощення **порядку процедури створення та легалізації органів самоорганізації населення**, порівняно з діючим Законом України «Про органи самоорганізації населення» та законопроектом №3704, де процес підготовки до легалізації органів самоорганізації населення, сама процедура реєстрації ОСН зі статусом юридичної особи була занадто складною і багатоетапною.

**Однак, пункт 1 статті 14 передбачає, що легалізація органу самоорганізації населення є обов'язковою і здійснюється шляхом його реєстрації або повідомлення про заснування.** Часто є незрозумілим, коли ОСН вважається фактично створеним і його правовий статус до реєстрації.

Краще було б уніфікувати форму легалізації відповідних утворень, всі вони повинні мати статус юридичних осіб, проте їх статутна діяльність має обмежуватися відповідною територією.

Така норма дає можливість забезпечити організаційну та фінансову самостійність ОСН, вступати у договірні відносини з іншими підприємствами та організаціями, укладати угоди щодо одержання окремих повноважень органів місцевого самоврядування, прийняття до оперативного управління майна комунальної власності, отримання бюджетних коштів тощо.

9. **Щодо ст. 27 законопроекту: Дестрокове припинення повноважень голови, заступника голови, секретаря, членів органу самоорганізації населення, голови та членів ревізійної комісії**

Невизначеною залишається процедура та механізм підзвітності керівництва та членів органу самоорганізації населення, а також процедура позбавлення керівних повноважень.



**10. Статтею 31 законопроекту № 3704-1 передбачена широка система спеціальних (правових, організаційних, матеріально-фінансових) гарантій організації та діяльності органів самоорганізації населення, а також механізм відповідальності цих органів, що покликані забезпечувати реальне, найповніше та найефективніше здійснення ними наданих повноважень. Разом з цим поза законопроектної регламентації залишаються відносини між органами самоорганізації населення та виконавчими органами місцевих рад, сільськими, селищними, міськими головами, порядок їх реалізації. Крім того, задля уникнення зловживань з боку місцевої влади необхідно розширити коло гарантій діяльності органів самоорганізації населення з боку органів місцевої влади та детально унормувати процедурні аспекти припинення діяльності ОСН. Також потрібно закріпити чіткі права та обов'язки ОСН в частині їх підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами та жителями відповідної території.**

Висновок підготовлений к.ю.н., доц. кафедри державного будівництва Онупрієнко А.М.

**Завідуюча кафедрою  
державного будівництва  
Національного юридичного  
Університету ім. Ярослава Мудрого**

**д.ю.н. С.Г. Серьогіна**



**Науково-консультативний висновок**  
**щодо проекту Закону України «Про органи самоорганізації населення»**  
**(реєстр. №3704 від 29.11.2013р.)**

Вивчення проекту Закону України «Про органи самоорганізації населення» (реєстр. №3704 від 29.11.2013р.) у контексті чинних Конституції України, законодавства про місцеве самоврядування та його органи, а також окреслених Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади напрямків здійснення муніципального будівництва дозволило дійти наступних висновків.

Розроблений проект Закону України «Про органи самоорганізації населення» є актуальним з точки зору покращення існуючого правового регулювання організації та діяльності органів самоорганізації населення. На сьогоднішній день законодавча основа даних суб'єктів місцевого самоврядування має чисельні вади, пов'язані з неузгодженістю норм Закону України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001р. з нормами Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», внутрішньою суперечністю окремих положень чинного Закону, а також припущеними прогалинами правового регулювання деяких організаційних та функціональних аспектів діяльності цих органів. Все це знижує якість правового регулювання статусу органів самоорганізації населення, створює бар'єри на шляху їх практичної діяльності та не дозволяє найповніше використати самоорганізаційний та управлінський потенціал даних органів. Крім того, накопичений за роки дії Закону «Про органи самоорганізації населення» правозастосовчий досвід свідчить про необхідність перегляду системи повноважень даних органів та удосконалення механізмів взаємодії їх з місцевими радами та її виконавчими органами. Значна частина проблемних питань була врахована розробниками законопроекту «Про органи самоорганізації населення».

В цілому представлений законопроект характеризується високим теоретико-методологічним рівнем підготовки, раціональним поєднанням матеріального та процесуального нормативного матеріалу, логічним структуруванням та побудовою, широкою термінологічною базою, чітким додержанням вимог юридичної техніки.

Окремо слід підкреслити, що представлений законопроект має важливе значення з точки зору забезпечення системності реформ щодо удосконалення місцевого самоврядування в Україні, його територіальної основи. Разом з цим запропоновані новели правового статусу, регулювання відносин організації та діяльності органів самоорганізації населення можуть розглядатися лише комплексно з конституційним законопроектом, а також новою редакцією Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Так, уточнення правового статусу органів самоорганізації населення безпосередньо пов'язане з обранням концептуальної основи організації місцевого самоврядування у контексті конституційної реформи. У разі поширення громадівської концепції,



що передбачає застосування принципу субсидіарності при окресленні функціональної ролі органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення та з метою посилення демократичності управління, забезпечення самоорганізації та самодіяльності населення, сприяння розвитку інститутів громадянського суспільства, послідовним стане законодавче закріплення статусу органів самоорганізації населення як органів громадської самоорганізації з функціональним орієнтуванням їх діяльності на представництво інтересів жителів відповідних територій та забезпечення реалізації власних ініціатив територіального розвитку.

Посилення державницьких засад або конституювання концепції муніципального дуалізму вимагатимуть концентрування організаційного механізму муніципального управління. Забезпеченню системності організації та діяльності усіх ланок такого управління, посиленню його професіоналізації, встановленню контролю за ефективністю муніципально-управлінської діяльності на усіх рівнях територіальної організації місцевого самоврядування, підвищенню ефективності надання муніципальних послуг сприятиме чітке нормативне закріплення статусу органів самоорганізації населення як органів місцевого самоврядування, що дозволить збільшити роль даних органів у вирішенні питань місцевого значення.

Особливу роль органи самоорганізації населення повинні відіграти при проведенні адміністративно-територіальної реформи. У разі утворення добровільного або адміністративного об'єднання територіальних громад на ці органи мають бути покладені завдання щодо представництва інтересів жителів окремих населених пунктів у межах об'єднаної громади, забезпечення реалізації рішень органів самоврядування об'єднаної громади, програм соціально-економічного та культурного розвитку на відповідній території, надання муніципальних послуг населенню, участь в управлінні об'єктами житлово-комунального господарства, іншими об'єктами комунальної власності на відповідній території тощо. Законодавче забезпечення виконання даних завдань вимагатиме не лише наявності статусу суб'єкту місцевого самоврядування, але й встановлення чіткого переліку власних повноважень; удосконалення механізму взаємодії з органами місцевого самоврядування об'єднаної громади; надання права ініціювати створення органів самоорганізації населення перед жителями відповідної території раді об'єднаної громади; встановлення ефективної матеріально-фінансової основи діяльності цих органів, а також вирішення низки інших організаційно-правових питань. Таким чином, з метою удосконалення правового регулювання статусу органів самоорганізації населення потребують внесення відповідних змін норми не лише Закону України «Про органи самоорганізації населення», але й в першу чергу – Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

У контексті ж діючого конституційно-правового регулювання статусу місцевого самоврядування в цілому та органів самоорганізації населення зокрема чимало положень законопроекту не відповідають нормам Конституції



України, є передчасними та викликають зауваження з формально-юридичних підстав.

Крім того, слід висловити зауваження щодо змісту окремих положень законопроекту.

*1. Щодо ст.2 законопроекту:*

У законопроекті пропонується запровадити інститут мікрогромади як соціальної основи організації та діяльності органів самоорганізації населення із запровадженням її муніципальної правосуб'єктності. У такий спосіб фактично створюється «матрьошка» громад і, як наслідок, «матрьошка» представницьких органів, що де-факто породжує колізію компетенції. На негативні сторони такої моделі, що за сучасної моделі місцевого самоврядування проявляються при взаємодії «місто – район у місті», а також при знаходженні одного населеного пункту в адміністративних межах іншого, неодноразово звертали увагу і науковці, і практики.

Місцеве самоврядування має здійснюватися на територіях, відмежованих одна від одної. На одній території не повинно бути декількох територіальних громад як суб'єктів повноважень місцевого самоврядування. Безумовно, об'єднана територіальна громада є складним утворенням, і для організації муніципального управління вона має поділитися на певні частини. Територіально організація системи місцевого самоврядування такої громади має здійснюватися саме шляхом утворення певних муніципальних органів. Але житель має бути членом лише однієї територіальної громади, за належністю до якої і реалізовувати свої муніципальні права та обов'язки. Тому вважаємо необхідним залишити передбачене у чинному Законі України «Про органи самоорганізації населення» положення, згідно якого соціальною основою організації та діяльності органів самоорганізації населення виступають жителі відповідної території.

Статтею 2 законопроекту органи самоорганізації населення визначаються як 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. На представницький характер даних органів вказує і ст.1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». При цьому не використовується формула «представницький орган місцевого самоврядування». Віднести до числа таких органів органи самоорганізації населення не вбачається можливим як з формально-юридичної точки зору, так і враховуючи функціональну специфіку даних органів, які здійснюють не лише представницьку, але й організаційно-виконавчу, обліково-розпорядчу, інформаційну та інші функції. Отже, у законопроекті фактично дублюється існуюча у сучасному законодавчому просторі нечіткість правового статусу органів самоорганізації населення.

Некоректним з доктринальної точки зору вбачається використання терміну «додаткові повноваження», який не має усталеного юридичного змісту у сучасній теорії публічних правовідносин, особливо без позначення структури компетенції органів самоорганізації населення.



Одночасно слід звернути увагу й на визначення повноважень органу самоорганізації населення, під якими пропонується розуміти повноваження місцевого самоврядування, надані відповідно до Конституції та законів України сільською, селищною, міською або районною у місті (у разі її створення) радою органу самоорганізації населення під час надання дозволу на його утворення. Потребує уточнення характер таких повноважень, адже зазначене визначення охоплює не лише власні, але й делеговані повноваження, здійснювані органами місцевого самоврядування, повноваження як місцевих рад, так і їх виконавчих органів та місцевих голів. Такий підхід, вочевидь, є занадто широким і вимагає своєї конкретизації.

## *2. Щодо ст.3 законопроекту:*

На сьогоднішній день чинне законодавство не надає чіткої відповіді на питання про публічно-владну або громадську природу органів самоорганізації населення, про належність їх до підсистем або органів місцевого самоврядування, або форм безпосередньої муніципальної демократії. Не вирішене дане проблемне питання й у тексті законопроекту. Так, частина перша відносить органи самоорганізації населення до публічно-владної системи місцевого самоврядування, а частина четверта визначає дані органи як неприбуткові організації. Разом з цим, чітке нормативне закріплення поняття та інституційної природи органів самоорганізації населення має вкрай важливе значення не лише для забезпечення системності правового регулювання даних органів, але й для оптимізації організаційного механізму вирішення територіальною громадою питань місцевого значення.

Слід звернути увагу й на визначення форм органів самоорганізації населення. Поряд з комітетами будинковими, вуличними, квартальними, комітетами мікрорайонів, залишені невизначеними форми таких органів у селах (кількох селах) або селищах, які не є адміністративними центрами, районах у місті (в разі неутворення районної у місті ради), та крім того загальний перелік залишений відкритим, що неповною мірою узгоджується з визначенням території діяльності органу самоорганізації населення (ст.2).

## *3. Щодо ст.4 законопроекту:*

Запропонована система законодавства про органи самоорганізації населення не включає Конституцію Автономної Республіки Крим, а також не враховує ієрархічну будову системи локальних нормативно-правових актів, зокрема, місце статутів територіальних громад у такій системі.

## *4. Щодо ст.6 законопроекту:*

Законопроект встановлює: 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 (ст.2); обирати та бути обраними до органу самоорганізації населення в порядку, визначеному Законом, можуть жителі, які на законних підставах проживають на відповідній



території та мають право голосу; право голосу на виборах мають жителі, які досягли вісімнадцяти років на день проведення таких виборів (ст.6). І разом з цим визначає, що орган самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст у вирішенні окремих питань місцевого значення (ст.3).

Таким чином, норми законопроекту по-різному регламентують питання щодо участі осіб, які тимчасово проживають на відповідній території, у створенні органу самоорганізації населення. Враховуючи, що органи самоорганізації населення є органами місцевого самоврядування, за допомогою яких територіальні громади реалізують належне їм право на вирішення питань місцевого значення, а членство у територіальній громаді визначається фактом постійного проживання на території відповідного населеного пункту, вважаємо, що таке право мають жителі, які постійно проживають на відповідній території. Проте зазначене положення має знайти законодавче закріплення.

Поряд з цим не менш актуальним є і питання щодо участі іноземців, які постійно проживають на відповідній території, у створенні органів самоорганізації населення. Як вище зазначалося, статтею 6 законопроекту передбачено, що обирати та бути обраними до органу самоорганізації населення в порядку, визначеному цим Законом, можуть жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території та мають право голосу. Право голосу на виборах мають жителі, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу жителі, яких визнано судом недієздатними. Таким чином, законопроект передбачив можливість брати участь в ініціюванні створення органу самоорганізації населення, його обранні, а також бути обраним до його складу не лише для громадян України, але й іноземців, які постійно проживають на відповідній території, досягли 18 років і не визнані судом недієздатними. Але дані положення частково суперечать ч.1 ст.38 Конституції України, яка гарантує право обирати та бути обраними до органів місцевого самоврядування виключно громадянам України. З огляду на це іноземцям може бути надане право лише брати участь у зборах (конференції) жителів з метою ініціювання створення органу самоорганізації населення або вирішення інших організаційних питань його діяльності.

Крім того, слід звернути увагу на проблеми нормативного визначення організаційної форми – якщо законопроект визначає її як загальні збори (конференція), то чинний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» - загальні збори громадян.

#### *5. Щодо ст.7 законопроекту:*

Вимагає уточнення визначення території діяльності органу самоорганізації населення, зокрема, у частині території села (кількох сіл) або селища, які не є адміністративними центрами. Підтримуючи ідею щодо необхідності створення даних органів на території тих населених пунктів, що входять до складу об'єднаних громад, зауважимо, що органи самоорганізації населення можуть формуватися і на території тих сіл, селищ, які є адміністративними центрами. Оскільки представницькі органи місцевого



самоврядування та їх виконавчі структури функціонують на території всієї громади, а не лише її адміністративного центру, а тому це не викликатиме конкуренцію представницьких органів.

Запровадження системи рівнів органів самоорганізації населення потребує чіткого законодавчого визначення характеру відносин даних органів різних рівнів.

Законопроект передбачає можливість зміни території діяльності органу самоорганізації населення лише в ініціативному порядку за ініціативою загальних зборів. Разом з цим вважаємо доцільним передбачити також і порядок зміни території юрисдикції даних органів у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої.

#### *6. Щодо ст.ст.8-12 законопроекту:*

Законопроектом детально врегульовані організаційні та процедурні аспекти створення органів самоорганізації населення, у тому числі й ті, щодо яких допущена прогалина законодавчого регулювання у чинному Законі «Про органи самоорганізації населення». Запропонований порядок дозволяє в єдиному механізмі поєднати ініціативу та самоорганізацію населення з організаційно впорядкованим впливом місцевої ради. При цьому розробниками запропоновано зменшити кількість загальних зборів, які скликаються і проводяться під час утворення органу самоорганізації населення, що значно спрощує та скорочує процедуру.

Проте слід звернути увагу на те, що обрання персонального складу органу самоорганізації населення передбачено до моменту одержання дозволу місцевої ради на створення такого органу (ст.9 законопроекту) і саме з моменту обрання починається строк повноважень персонального складу органу (ч.2 ст.14 законопроекту). У зв'язку з цим виникає питання про юридичне значення одержання дозволу місцевої ради на створення органу, а також правомочність дій, вчинених до одержання такого дозволу. Крім того, у якості гарантії діяльності органів самоорганізації населення, на наш погляд, доцільно передбачити з наданням місцевою радою дозволу на створення таких органів й обов'язковість одночасного вирішення питання їх матеріально-фінансового забезпечення.

#### *7. Щодо ст.10 законопроекту:*

Затвердження примірного положення про орган самоорганізації населення Кабінетом Міністрів України порушуватиме конституційні гарантії правової та організаційної самостійності місцевого самоврядування. Дані повноваження, на наш погляд, мають бути надані місцевій раді.

#### *8. Щодо ст.11 законопроекту:*

Проблемним питанням є визначення кола органів місцевого самоврядування, що надають дозвіл на створення органів самоорганізації населення. Відповідно до ч.6 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. Разом з цим ст.11 законопроекту до числа місцевих рад, що дозволяють створювати органи самоорганізації населення, крім названих Конституцією, віднесені й районні у місті (у разі їх створення) ради. Отже, наявною є невідповідність норм законопроекту Конституції України.

Доцільно доповнити передбачені законопроектом підстави відмови місцевої ради у наданні дозволу на утворення органу самоорганізації населення порушенням вимог, встановлених не лише законом, але й статутом територіальної громади. Це відповідатиме і положенням частини 7 ст.8 законопроекту, які передбачають, що загальні збори скликаються і проводяться в порядку, визначеному законом та Статутом територіальної громади села, селища, міста.

#### *9. Щодо ст.12 законопроекту:*

Положення даної статті законопроекту вимагають конкретизації в частині спеціальних підстав застосування передбачених ними процедур формування органів самоорганізації населення, співвідношення із загальним порядком, встановленим ст.ст.8-11 законопроекту, а також узгодження з нормами виборчого законодавства, законодавства про службу в органах місцевого самоврядування. Крім того, на сьогоднішній день запропоновані новації формування органів самоорганізації населення суперечать Конституції України.

#### *10. Щодо ст.16 законопроекту:*

Запропонована норма фактично передбачає обов'язковість функціонування органів самоорганізації населення або інших суб'єктів, наділених їх повноваженнями, що не відповідає правовій природі цих органів.

#### *11. Щодо ст.17 законопроекту:*

Особливість правової конструкції повноважень органів самоорганізації населення полягає у тому, що юридично опосередковуючою ланкою набуття ними повноважень, передбачених законом, виступає рішення місцевої ради. За допомогою його нормативна модель повноважень адаптується до потреб забезпечення розвитку конкретної території та одночасно функціонально-компетенційна організація конкретного органу самоорганізації населення «вбудовується» у загальну функціональну систему муніципального управління окремої територіальної громади.

Аналіз передбачених законопроектом власних повноважень органів самоорганізації населення свідчить про обмеженість їх числа, адже перелік таких повноважень встановлений як виключний. Крім того, з формально-юридичної точки зору звертає на себе увагу той факт, що законодавець визначає, що органу самоорганізації населення у межах території його діяльності під час його утворення можуть надаватися зазначені у ч.1 ст.17 законопроекту повноваження. Тобто може виникнути парадоксальна ситуація,



коли місцева рада, яка дає згоду на утворення органу самоорганізації населення, може і не наділити цей орган власними повноваженнями.

Зміст передбачених законопроектом власних повноважень органів самоорганізації населення на сьогоднішній день свідчить про низьку ефективність таких повноважень. Дані органи фактично не наділяються реальними важелями впливу на муніципальну політику, позбавлені власних управлінських механізмів розв'язання проблем життєзабезпечення населення відповідних територій. Для прикладу можемо навести сферу житлово-комунального господарства, реформа якої проголошена одним з пріоритетів державної політики України. На сьогоднішній день практично відсутні законодавчі норми, які б дозволяли органам самоорганізації населення брати участь у розробці та реалізації інвестиційних програм підприємств даного сектору господарства; формуванні тарифів на житлово-комунальні послуги; впливати на відбір виробників або постачальників житлово-комунальних послуг. Оновлення діяльності органів самоорганізації населення, підвищення їх ролі у наданні муніципальних послуг територіальним громадам вимагає перегляду кола власних повноважень цих органів.

#### *12. Щодо ст.18 законопроекту:*

Законопроектна основа наділення органів самоорганізації населення додатковими повноваженнями місцевих рад має досить звужений характер, лише рамково окреслюючи такий механізм. При цьому у практичному аспекті найбільш складними питаннями залишаються встановлення переліку власних повноважень місцевої ради, що можуть бути надані органам самоорганізації населення, визначення критеріїв складу та обсягу таких повноважень, порядок надання, що має забезпечувати врахування позиції органу самоорганізації населення. Вважаємо, що предмет надання повноважень доцільно передати на узгодження сторін.

Викликає також певні зауваження можливість надання органам самоорганізації населення додаткових повноважень районними у місті радами. Адже відповідно до ч.2 ст.26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» обсяг і межі повноважень, які здійснюють ці ради та їх виконавчі органи в інтересах територіальних громад районів у містах, визначаються міськими (міст з районним поділом) радами. При здійсненні районними у місті радами делегування повноважень органам самоорганізації населення фактично відбувається повторна передача повноважень, що не відповідає засадам організації муніципальної влади. У зв'язку з цим вважаємо необхідним виключити районні у містах ради з числа суб'єктів делегування органам самоорганізації населення повноважень.

#### *13. Щодо ст.19 законопроекту:*

Як свідчить практика, основним джерелом фінансового забезпечення діяльності органів самоорганізації населення в Україні сьогодні виступають кошти відповідного місцевого бюджету. Зміцненню матеріально-фінансової основи діяльності цих органів сприятиме віднесення до джерел фінансування



також коштів від здійснення органом самоорганізації населення господарської діяльності; дотацій та субвенцій, отриманих з місцевого бюджету, коштів державних цільових фондів, коштів, одержаних в порядку технічної чи благодійної, у тому числі гуманітарної допомоги; місцевих зборів на засадах добровільного самооподаткування; кредитних коштів, інших надходжень, не заборонених законодавством.

*14. Щодо ст.23 законопроекту:*

Пропонуємо передбачити розробку та ухвалення відповідними місцевими радами типових регламентів органів самоорганізації населення, на основі яких діючі органи можуть приймати власні регламенти роботи. Це сприятиме чіткішій регламентації окремих організаційних та процедурно-процесуальних аспектів діяльності органів самоорганізації населення

*15. Щодо ст.24 законопроекту:*

З формально-юридичної точки зору рішення органів самоорганізації населення, передбачені законопроектом, можуть мати лише правозастосовчий характер, прийматися з питань організації роботи органу або забезпечення виконання покладених на нього повноважень. Разом з цим у практичній діяльності органів самоорганізації населення все частіше виникає потреба у прийнятті актів нормативного характеру – різноманітних положень, порядків, інструкції тощо, у тому числі й регламентів роботи даних органів. У зв'язку з цим пропонуємо зняти обмеження правового характеру рішень органів самоорганізації населення.

Неприйнятними є запропоновані положення щодо обов'язковості актів органів самоорганізації населення лише для членів даних органів, що нівелюють статус даних органів. Вважаємо необхідним чітко законодавче закріплення обов'язковості виконання актів органів самоорганізації населення, прийнятих в межах їх повноважень, на території юрисдикції цих органів з встановленням вимоги врахування таких актів іншими органами місцевого самоврядування.

*16. Щодо ст.25 законопроекту:*

На сьогоднішній день здебільшого члени органів самоорганізації населення не володіють достатнім рівнем знань, що доволі гостро ставить кадрову проблему в організації даних органів. На сьогоднішній день у законодавстві відсутні критерії визначення та обмеження щодо кола осіб, які можуть бути обрані до органу самоорганізації населення. Єдиною вимогою до таких осіб є законність підстав проживання на відповідній території. Відсутні нормативні вимоги щодо віку, дієздатності, громадянства, кваліфікації, досвіду роботи, володіння необхідними навичками, сумісності посад в цих органах та інших органах влади. Така прогалина правового регулювання вкрай негативно позначається на якості діяльності органів самоорганізації населення.

У зв'язку з зазначеним вважаємо доцільними професіоналізацію діяльності керівного складу даних органів, встановлення переліку



кваліфікаційних вимог до кандидатів на відповідні посади, поширення на цих осіб статусу службовців органів місцевого самоврядування, а також впровадження постійних засад діяльності керівного складу органів самоорганізації населення. Крім того, важливою є гарантування системи навчання та підвищення кваліфікації членів органів самоорганізації населення. Це сприятиме одночасно й збільшенню авторитету цих органів, зацікавленості жителів у їх діяльності.

*17. Щодо ст.26 законопроекту:*

Необґрунтовано розширеними та такими, що виходять за межі статусу органу самоорганізації населення, вбачаються передбачені законопроектом повноваження представника мікроромлади, зокрема, щодо контролю в межах власної компетенції положень законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, рішень органів місцевого самоврядування; організації участі населення у місцевих виборах, референдумах, переписах, медичних та санітарно-епідеміологічних заходах, ярмарках та інших заходах, що проводяться органами місцевого самоврядування; підготовки для розгляду радою пропозицій щодо використання природних ресурсів місцевого значення; організації вирішення питань благоустрою населених пунктів, здійснення самоврядного контролю у сфері благоустрою населених пунктів.

Приділяючи увагу питанням повноважень керівника та секретаря органу самоорганізації населення, законопроект разом з цим не містить окремої статті чи навіть її частини, у яких би визначалися повноваження заступника (заступників) керівника органу самоорганізації населення, встановлюючи відсилочну норму до положення про орган самоорганізації населення.

*18. Щодо ст.28 законопроекту:*

Невизначеною залишається процедура підзвітності керівництва та членів органу самоорганізації населення, а також процедура позбавлення керівних повноважень.

*19. Щодо ст.30 законопроекту:*

Законопроектом визначений лише порядок контролю за фінансовою діяльністю органу самоорганізації населення та використанням ним майна. Разом з цим залишені неврегульованими відносини виконавчого контролю, а також з боку органів державної влади, жителів відповідної території.

*20. Щодо ст.32 законопроекту:*

Вимагають конкретизації положення законопроекту щодо порядку ліквідації органу самоорганізації населення, а також юридичної долі інших, ніж ті, що були надані місцевою радою, матеріально-фінансових ресурсів.

*21. Щодо ст.33 законопроекту:*

Законопроектом передбачена широка система спеціальних (правових, організаційних, матеріально-фінансових) гарантій організації та діяльності



органів самоорганізації населення, а також механізм відповідальності цих органів, що покликані забезпечувати реальне, найповніше та найефективніше здійснення ними наданих повноважень. Разом з цим поза законопроектної регламентації залишаються відносини між органами самоорганізації населення та виконавчими органами місцевих рад, сільськими, селищними, міськими головами, порядок їх реалізації, не дивлячись на те, що вони мають важливе значення з точки зору як організації належної роботи органів самоорганізації населення, так і забезпечення злагодженого механізму муніципального управління на всій території населеного пункту.

*22. Щодо ст.34 законопроекту:*

Слід доповнити перелік актів, порушення положень яких може тягнути відповідальність органу самоорганізації населення, його посадових осіб, статутами територіальних громад.

*23. Щодо ст.35 законопроекту:*

Важливим правовим засобом гарантування реалізації законодавства про органи самоорганізації населення є покладення обов'язку нести негативні наслідки за порушення його правових вимог. Законопроектом передбачено, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, фізичні та юридичні особи, винні в порушенні законодавства про органи самоорганізації населення, несуть відповідальність згідно із законом. Але законодавство не передбачає будь-яких спеціальних санкцій за порушення законодавства про органи самоорганізації населення. На порушників можуть бути поширені загальні положення законодавства України, які передбачають цивільно-правову, матеріальну, дисциплінарну, адміністративну та кримінальну відповідальність. А це робить зазначену норму законопроекту декларативною.

Висновок підготовлений к.ю.н., доц. кафедри державного будівництва Бодровою І.І.

**Завідуюча кафедрою  
державного будівництва  
Національного юридичного  
університету ім. Ярослава Мудрого**

**д.ю.н. С.Г. Серьогіна**



**Науково-консультативний висновок щодо проекту Закону України  
«Про співробітництво територіальних громад»  
(реєстр. №3617 від 13.11.2013р.)**

Законопроект «Про співробітництво територіальних громад» має важливе значення для правового забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні. Конституція України гарантує, що територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби (ч. 2 ст. 142 Конституції України). Проте ефективного організаційного механізму та необхідного законодавчого простору такої взаємодії територіальних громад на сьогоднішній день не створено.

Разом з цим інститут міжмуніципального співробітництва, на врегулювання відносин якого фактично спрямований представлений законопроект, посідає важливе місце у практиці діяльності суб'єктів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та несе величезний потенціал у забезпеченні територіального розвитку в Україні. Таке співробітництво є важливим інструментом посилення ефективності реалізації повноважень місцевого самоврядування, покращення якості, економічності послуг, що надаються муніципальними органами територіальним громадам, а також концентрації матеріально-фінансових, організаційних, кадрових та інших ресурсів з метою забезпечення сталого, збалансованого розвитку населених пунктів, районів, регіонів країни, реалізації відповідних програм і проектів, а також оптимізації бюджетних витрат.

Прийняття законопроекту «Про співробітництво територіальних громад» сприятиме також більш повній імплементації принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, зокрема, положень частини першої ст.10, відповідно до яких 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.

Представлений законопроект визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, засади державної підтримки, його стимулювання, фінансування та контролю, підстави та порядок припинення відповідної взаємодії. В цілому він має логічну структуру, раціонально поєднує матеріальні і процесуальні норми, відповідає нормам чинної Конституції України, узгоджений з іншими законодавчими актами, розроблений з чітким додержанням вимог юридичної техніки.

Разом з цим детальний аналіз положень законопроекту «Про співробітництво територіальних громад» викликає необхідність висловити окремі зауваження і пропозиції.



1. Необхідно визначити правову основу організації та здійснення співробітництва територіальних громад, систему законодавства у даній сфері.

*2. Щодо ст.4 законопроекту:*

Викликає зауваження така передбачена законопроектом форма співробітництва, як перерозподіл окремих повноважень та власних бюджетних коштів між суб'єктами співробітництва. Дана форма співробітництва запроваджує договірний порядок перерозподілу владних повноважень між суб'єктами місцевого самоврядування. На сьогоднішній день вона не відповідає положенням частини другої ст.142 Конституції України. Крім того, суперечить засадам організації розподілу публічно-владних повноважень у системі місцевого самоврядування, де передача або делегування повноважень можуть здійснюватися лише у випадках на підставі та в порядку, передбачених Конституцією та законами України. Відповідне зауваження стосується і положень ст.10 законопроекту.

Крім того, вважаємо доцільним залишити «відкритим» перелік форм співробітництва, доповнивши частини першу статті словами «та в інших формах, не заборонених законодавством». Це надасть можливість більш точного врахування потреб та законних інтересів територіальних громад, опрацювання доцільних форм співробітництва, зміцнення засад організаційної самостійності територіальних громад.

*3. Щодо ст.5 законопроекту:*

Вважаємо доцільним доповнити перелік суб'єктів ініціювання співробітництва виконавчим комітетом сільської, селищної, міської ради, оскільки саме даним органом забезпечується здійснення муніципального управління та оцінка його ефективності.

Одночасно звертаємо увагу на те, що за сучасної моделі системно-структурної організації місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях питання, що віднесені до предмету співробітництва, вирішуються на даних територіальних рівнях місцевими державними адміністраціями. Одночасно на дані органи покладені завдання реалізації державної політики щодо сталого розвитку відповідних територій. У зв'язку з цим постає питання щодо доцільності надання місцевим державним адміністраціям повноважень щодо ініціювання перед відповідними місцевими радами питання встановлення співробітництва.

*4. Щодо ст.7 законопроекту:*

Потребують узгодження між собою положення даної статті законопроекту в частині визначення керівного складу спільної комісії (голова комісії, почергово головує на засіданні).

*5. Щодо ст.8 законопроекту:*



Доцільно передбачити конкретну організаційну форму громадського обговорення проекту договору про співробітництво (громадські слухання, загальні збори) та результати її проведення.

Слід звернути увагу на необхідність узгодження передбаченого законопроектом порядку ухвалення договору про співробітництво з повноваженнями місцевих рад та місцевих голів, визначеними Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Частково це питання вирішується пунктом 3) частини другої Розділу «Прикінцеві положення» законопроектом. Разом з цим розробниками не враховано, що відповідно до пункту 43 частини першої ст.26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до виключної компетенції місцевої ради віднесене затвердження договорів, укладених сільським, селищним, міським головою від імені ради, з питань, віднесених до її виключної компетенції. Згідно ж пункту 16 частини четвертої ст.42 Закону місцевий голова укладає від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства, а з питань, віднесених до виключної компетенції ради, подає їх на затвердження відповідної ради.

#### *6. Щодо ст.9 законопроекту:*

Законопроектом фактично передбачається встановлення підзвітності територіальних громад в особі їх представницьких органів з питань здійснення співробітництва перед центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань розвитку місцевого самоврядування. Це не відповідає положенням ст.7 та Розділу XI Конституції України. Суб'єкти співробітництва можуть лише надавати інформацію про свою діяльність, що відповідатиме меті моніторингу співробітництва, визначеній ст.16 законопроекту.

У законопроекті нечітко визначений суб'єкт ведення реєстру про співробітництво територіальних громад та статус такого реєстру (державний реєстр).

#### *7. Щодо ст.10 законопроекту:*

Вище вже були зазначені зауваження щодо невідповідності такої форми співробітництва, як перерозподіл окремих повноважень, вимогам чинної Конституції України. Крім того, звертаємо увагу, що запропонований у даній статті законопроекту порядок передачі повноважень, фактично є делегуванням повноважень. Передача повноважень передбачає виключення повноваження зі змісту компетенції одного органу місцевого самоврядування і включення його до змісту компетенції іншого органу. Делегування ж характеризує надання одним муніципальним органом правоможливостей здійснення повноваження іншому органу на законодавчо визначених умовах при збереженні правової природи такого повноваження, встановленні системи контролю за його виконанням, як правило, на строковій основі.

#### *8. Щодо ст.12 законопроекту:*



Положення пункту 5 частини другої даної статті законопроекту щодо подання звітності про результати діяльності підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, щодо яких здійснюється спільне фінансування (утримання), використання ресурсів, у тому числі фінансових вимагають узгодження з нормами ст. 17 та частини другої ст.18 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Останні передбачають підпорядкованість, підзвітність та підконтрольність підприємств, установ та організацій, що перебувають у комунальній власності територіальних громад, відповідним органам місцевого самоврядування. Інші ж підприємства, установи та організації (у тому числі й ті, що перебувають у комунальній власності інших територіальних громад) з питань, віднесених до відання органів місцевого самоврядування на їх вимогу можуть надавати лише інформацію.

*9. Щодо ст.13 законопроекту:*

Запропонований у законопроекті статус спільних комунальних підприємств, установ та організацій не узгоджується з чинним господарським законодавством.

На сьогоднішній день поняття і статус спільного підприємства визначається Законом України «Про зовнішньоекономічну діяльність». Так, відповідно до ст.1 даного Закону спільні підприємства - підприємства, які базуються на спільному капіталі суб'єктів господарської діяльності України та іноземних суб'єктів господарської діяльності, на спільному управлінні та на спільному розподілі результатів та ризиків. Аналогічний підхід застосований і у нормах Господарського кодексу України. Останній акт встановлює системи видів та організаційних форм підприємств. Перші визначаються в залежності від форм власності, передбачених законом, другі - від способу утворення (заснування) та формування статутного капіталу. Відповідно до цих систем передбачені законопроектом підприємства мають вид комунального підприємства та організаційну форму корпоративного підприємства. Спільні комунальні підприємства не становлять самостійного виду або організаційної форми підприємств. Вони лише характеризують специфічний (спільний частковий або сумісний) цивільно-правовий правовий режим комунальної власності на даний об'єкт.

*10. Щодо ст.14 законопроекту:*

Форми державної підтримки співробітництва можуть бути доповнені передачею об'єктів державної форми власності в управління суб'єктам співробітництва, а також закріпленням надходжень по окремим державним податкам і зборам за місцевими бюджетами суб'єктів співробітництва.

*11. Щодо ст. 15 законопроекту:*

Доцільно передбачити можливість одержання суб'єктами співробітництва трансфертів (субвенцій) з Державного бюджету України.



**12. Щодо ст.ст. 17-18 законопроекту:**

З метою належного гарантування прав та законних інтересів територіальних громад – суб'єктів співробітництва доцільно передбачити вимогу неприпустимості одностороннього розірвання договірних правовідносин. Припинення договору про співробітництво може бути здійснене з підстав та порядку, передбаченому законом та договором про співробітництво, за згодою сторін або за рішенням суду.

Висновок підготовлений к.ю.н., доц. кафедри державного будівництва Бодровою І.І.

**Завідуюча кафедрою  
державного будівництва  
Національного юридичного  
університету ім. Ярослава Мудрого**

**д.ю.н. С.Г. Серьогіна**