



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА

04053, Київ, пров. Несторівський, 4, тел. 235 96 01, факс. 235 96 05, e-mail: zak_norm@rada.gov.ua

№ 2280-1-21

„10” 02 2014 р.

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

Жванії Д. В.

Шановний Давиде Важаєвичу!

На Ваш лист від 17 січня 2014 року № 04-16/14-142 надсилаємо висновки на проекти законів України «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» (реєстр. № 3704-1 від 11.12.2013 р.), «Про місцеві ініціативи» (реєстр. № 3740 від 06.12.2013 р.), «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» (реєстр. № 3747 від 11.12.2013 р.), «Про право територіальних громад на об'єднання» (реєстр. № 3849 від 08.01.2014 р.).

Додаток: на 15 арк.

З повагою

В.о. Директора

О.В. Зайчук

Висновок
на проект Закону України «Про внесення змін до Закону України
«Про органи самоорганізації населення»
(реєстр. № 3704-1 від 11.12.2013 р.)

Представлений законопроект, зважаючи на нумерацію та предмет регулювання, є альтернативним щодо проекту Закону України «Про органи самоорганізації населення» (реєстр. № 3704 від 23.11.2013 р.), висновок на який Інститутом законодавства надіслано Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування 15 січня 2014 року за № 22/43-1-21. Оскільки даний проект редакційно та змістовно відтворює чимало положень зазначеного основного проекту (реєстр. № 3704), висловлені у висновку до нього застереження та рекомендації стосуються також і відповідних положень цього альтернативного варіанту. Наразі вважаємо за доцільне наголосити на деяких із них, а також висловити й інші міркування щодо окремих приписів даного проекту.

1. Насамперед зазначимо, що розробники альтернативного, як і основного, проекту не забезпечили змістовної однозначності низки використаних у ньому основних термінів. Так, за проектом (як і за основним варіантом) органи самоорганізації населення мають вважатися представницькими органами, хоча чинним Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», який є базовим законодавчим актом, що визначає, серед іншого, систему, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, до представницьких органів системи місцевого самоврядування відносяться лише ради.

2. Неоднозначність використаних у законопроекті термінів у контексті недоліків техніко-юридичного та редакційного характеру зумовлюють, на нашу думку, й змістовно-правову неоднозначність відповідних приписів проекту, що, безумовно, ускладнюватиме можливість правильного застосування самого Закону в разі його прийняття на основі цього проекту. Розробники не визначились однозначно передусім із визначенням терміна «територіальна громада» та похідних від нього значень інших термінів. Не враховано, зокрема, що за частиною першою статті 140 Конституції України територіальна громада – це жителі села чи добровільно об'єднані в сільську громаду жителі кількох сіл, селища, міста. Отже, йдеться про жителів, яких Основний Закон України не поділяє ні за макро-, ні за іншими ознаками. У цьому зв'язку з юридичної точки зору важко зрозуміти, хто такі «члени територіальної громади», «члени мікрогромади», «члени відповідної території», а також пов'язані з ними значення словосполучень «об'єднана мікрогромада», «мікрогромада та її члени», «дрібніші складові територій», «об'єкти діяльності місцевого самоврядування» (див. статті 2, 3, 6, 7, 20 та деякі інші), зважаючи на те, що громада – це жителі, за якими закріплено

право самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, а не будь-які інші суб'єкти в контексті законопроекту. У зв'язку з цим неприйнятним, на наш погляд, є вжите у статті 2 проекту словосполучення «жителів – членів відповідної територіальної громади». Це стосується також вжитого там же словосполучення «розвитком відповідної територіальної громади», що є неприйнятним, оскільки фактично означає «розвиток жителів».

3. У статті 2, частині дев'ятій статті 8 проекту використано зазначення «тощо» як складову переліку відповідних визначень. Це не узгоджується з усталеною нормопроектувальною практикою. Не розкрито змістовне значення категорії «регулярно» у контексті визначень частини першої статті 31 проекту. Використане у проекті зазначення «як правило» не має чіткого регулюючого значення та сприймається радше як оціночна категорія. Наприклад, приписи абзацу другої частини п'ятої статті 15, в якому його використано, змістовно поширюються на випадки надання відповідною місцевою радою коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів усім органам самоорганізації населення, хоча приписами абзацу першого цієї ж частини згаданої статті виключається можливість надання згаданих ресурсів органам самоорганізації населення, легалізованим шляхом повідомлення про заснування. Неузгодженість положень обох абзаців тут очевидна ще й з огляду на те, що частина шоста статті 140 Конституції України не пов'язує право місцевої ради наділяти органи самоорганізації населення частиною власної компетенції, фінансів, майна зі способом легалізації цих органів.

4. Сумнівною, на наш погляд, є пропозиція щодо покладення на комунальні підприємства, установи та організації обов'язку забезпечити (у сфері власної компетенції) надання органам самоорганізації населення безоплатної консультативної допомоги з питань їхньої діяльності. Вважаємо, що комунальні підприємства, установи, організації не мають жодного відношення до вирішення питань, пов'язаних зі створенням, легалізацією, ресстрацією органів самоорганізації населення, здійсненням контролю за їх діяльністю. До того ж методичну, інформаційну, правову й інші види допомоги цим органам у процесі їх утворення та поточної діяльності мають надавати «спеціалізований підрозділ», створений у структурі виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної в місті ради, або призначена «відповідальна особа» (абзац другий частини чотирнадцятої статті 14 проекту).

5. Окремі положення проекту сформульовані не чітко і без додаткових редакційних уточнень ускладнюватимуть розуміння їх змісту. Йдеться, зокрема, про використані у частинах другій, третій статті 5 проекту словосполучення «нестворення районної у місті ради, яка раніше надала дозвіл на створення органу самоорганізації населення». При цьому в згаданих частинах статті 5 щодо районних у місті рад вжито слова «нестворення» і «неутворення», які у сфері застосування відповідних норм майбутнього закону можуть трактуватись по-різному.

6. Приписи пункту «д» частини сьомої статті 9 проекту, які стосуються переліку питань, що мають вирішуватись загальними зборами (конференцією) на стадії ініціювання створення органу самоорганізації населення, повністю дублюють приписи пункту «г» цієї ж частини статті. Цей та деякі інші недоліки, скажімо, вживання слів «документу», «паспорту», замість «документа», «паспорта», словосполучення «паспортного документа» (частина дев'ята статті 9), можуть свідчити про те, що законопроект не пройшов належного редакційного та техніко-юридичного опрацювання.

7. Важко зрозуміти, що таке територіальний рівень органів самоорганізації населення (частина третя, п'ята, восьма статті 8 проекту) з огляду на те, що органи самоорганізації населення, створюючись за певною територіальною ознакою, не формують інституційної системи, є незалежними один від одного. У цьому контексті невизначеність поглиблюється ще й тим, що за змістом частини восьмої цієї ж статті проекту «на одній території» можуть діяти органи самоорганізації населення різних територіальних рівнів.

8. Пунктом «г» частини четвертої статті 8 проекту передбачається, що територія діяльності будинкового комітету як органу самоорганізації населення визначається в межах житлового будинку (кількох будинків), гуртожитку (кількох гуртожитків) «незалежно від їх приналежності та форми власності». Однак, це недостатньо узгоджується з приписами частини шостої цієї ж статті, за змістом яких у житлових будинках та гуртожитках, розташованих «на території підрозділів та частин Збройних Сил України, інших військових формувань та установ виконання покарань», створення органів самоорганізації населення забороняється.

9. Сумнівним, на наш погляд, є наділення органів самоорганізації населення повноваженнями щодо складання адміністративних протоколів про правопорушення у сфері благоустрою населених пунктів (пункт «г» частини першої статті 16 проекту). Такі повноваження непридатні правовій природі цих органів. До того ж не передбачено процедуру реалізації зазначених протоколів.

10. Відповідно до частини четвертої статті 3 проекту органи самоорганізації населення здійснюють власну діяльність на неприбутковій основі. Між тим це не узгоджується з приписами пункту 2 частини першої статті 18, частини першої статті 19, згідно з якими однією з матеріальних основ діяльності органу самоорганізації населення, легалізованого в порядку реєстрації, є майно, створене, придбане або отримане в результаті здійснення господарської діяльності заснованих цим органом підприємств, установ та організацій, тобто набуто таким органом опосередковано всупереч задекларованому принципу неприбутковості основ своєї діяльності.

11. Частини третя, п'ята статті 21, частина п'ята статті 22 проекту стосуються порядку вирішення органом самоорганізації населення та його головою низки питань. Цей порядок має визначатись Положенням, а також

Регламентом самого органу або безпосередньо Типовим регламентом. Розмежування питань, при вирішенні яких слід керуватись окремо Положенням або відповідним регламентом, законопроект не містить, що, на нашу думку, ускладнюватиме процедурне забезпечення діяльності органів, про які йдеться.

12. Одним із недоліків законопроекту є відсутність у ньому визначень щодо процедури дострокового припинення повноважень органу самоорганізації населення в разі його саморозпуску. Можливість саморозпуску передбачена пунктом 2 частини першої статті 80 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

13. Нечіткість та неоднозначність нормативно-правового наповнення окремих приписів проекту досить виразно, серед іншого, простежується також у його статті 29. В її частині першій зазначено, що голова органу самоорганізації населення наділяється повноваженнями у здійсненні організаційно-розпорядчих функцій «в порядку, передбаченому законом та Положенням». Заступник голови, секретар цього органу в разі відсутності голови або неможливості виконання ним своїх обов'язків з інших причин виконують обов'язки голови «в порядку і межах, передбачених законодавством та Положенням» (частина третя цієї ж статті). Отже, законодавча основа діяльності голови та осіб, які можуть тимчасово виконувати його повноваження, розмита – який закон слід мати на увазі (цей чи інший) в обох випадках не зазначено.

14. Виготовлення посвідчень, що підтверджують статус голови, заступника (заступників) голови, секретаря, членів органу самоорганізації населення (частина третя статті 23) й, вочевидь, голови та членів ревізійної комісії (частина друга статті 26), позначиться на обсягах витрат на утримання органів самоорганізації населення в цілому по Україні. Ця й інші обставини альтернативного (як і основного) проекту зумовлюють необхідність бюджетних витрат, що не враховано розробниками проекту в частині подання фінансово-економічне обґрунтування реалізації положень закону, прийнятого на його основі.

15. Назва статті 30 проекту не відповідає повною мірою змісту її положень. У частині першій цієї статті йдеться про підстави для «ліквідації» органу самоорганізації населення (до речі, тут не враховано можливість саморозпуску органу відповідно до пункту 2 частини першої статті 80 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Частина друга, третя цієї ж статті в редакції проекту визначають не порядок ліквідації органу, а використання фінансових ресурсів і майна, що залишатимуться невикористаними.

16. Пункт 3 розділу II «Прикінцеві положення» проекту містить припис сільським, селищним, міським радам у тримісячний термін «прийняти рішення, спрямовані на регламентацію правового статусу органів самоорганізації населення у відповідному населеному пункті згідно із цим

Законом». Зазначення «регламентація правового статусу органів самоорганізації населення» в контексті приписів статей 1, 3, частини першої статті 4 та інших положень проекту, викликає певні сумніви. Якщо йдеться про регламентацію методичної, інформаційно-довідкової та інших видів допомоги, що надаватиметься органам самоорганізації населення, то вона стосується забезпечення їх практичної діяльності, а не правового статусу, що має визначатися законом.

**Інститут законодавства
Верховної Ради України**

Висновок
на проект Закону України «Про місцеві ініціативи»
(реєстр. № 3740 від 06.12.2013 р.)

Метою представленого законопроекту, як зазначається у пояснювальній записці до нього, є гарантування прав громадян України на безпосередню участь у місцевому самоврядуванні. Проект, на думку його авторів, дозволить вирішити цілу низку проблем щодо реалізації прав громадян у цій сфері правового регулювання.

Погоджуючись із необхідністю вдосконалення правових механізмів реалізації та гарантування прав громадян України на безпосередню участь у місцевому самоврядуванні, вважаємо за доцільне звернути увагу на таке.

1. У частині другій статті 2 проекту зазначається, що «місцева ініціатива може бути внесена до будь-якої сільської, селищної, міської, районної, районної в місті, обласної ради або Верховної Ради Автономної Республіки Крим». При цьому відповідно до частини першої статті 1 проекту місцева ініціатива є формою безпосередньої участі громадян України у місцевому самоврядуванні. Звертаємо увагу, що Конституція України не відносить Верховну Раду Автономної Республіки Крим до органів місцевого самоврядування (статті 136, 140). Тож місцева ініціатива як форма безпосередньої участі громадян України у місцевому самоврядуванні не може вноситись до Верховної Ради Автономної Республіки Крим в розумінні статті 1 проекту.

2. Частина друга статті 3 проекту визначає, які питання не можуть бути предметом місцевої ініціативи. Утім не зазначається, який саме орган може здійснювати перевірку питань місцевої ініціативи на відповідність вимогам частини другої статті 3 проекту, тобто не визначено суб'єкта, який буде перевіряти зміст (предмет) цих ініціатив.

3. У частині першій статті 7 проекту вказано, що ініціативна група утворюється на установчих зборах ініціативної групи, громадянами України які є дієздатними та досягли 18 років. На нашу думку, в межах даної норми доцільним було б також зазначити, що особи, які утворюють ініціативну групу повинні бути членами відповідної територіальної громади.

4. У статтях 6 (ініціативна група), 7 (утворення ініціативної групи), 8 (легалізація ініціативної групи) проекту, що присвячені питанням створення ініціативної групи, не визначено мінімальні та максимальні вимоги стосовно складу, кількості членів відповідної ініціативної групи.

5. У статтях 9 (порядок збирання підписів на підтримку місцевої ініціативи), 10 (підписний лист), 11 (реєстрація місцевої ініціативи) проекту встановлюються вимоги щодо підписних листів, кількості підписів, які необхідно зібрати на підтримку місцевої ініціативи, однак не зазначається хто саме має перевіряти кількість зібраних підписів, правильність і повноту заповнення підписних листів. У частині другій статті 11 проекту зазначається,

що «місцева ініціатива реєструється секретарем (секретаріатом) відповідної ради в день надходження документів», однак не вказується, чи має він перевіряти наведені факти. При цьому стаття 12 проекту містить підстави для відмови у реєстрації місцевої ініціативи, що, з огляду на невизначеність суб'єкта, який уповноважений здійснювати перевірку наведених вище даних, зумовлюватиме проблеми правозастосування.

6. Відповідно до частини другої статті 11 проекту «місцева ініціатива реєструється секретарем (секретаріатом) відповідної ради в день надходження документів». Утім це положення не узгоджується з частиною другою статті 2 проекту, відповідно до якої «місцева ініціатива може бути внесена до будь-якої сільської, селищної, міської, районної, районної в місті, обласної ради або Верховної Ради Автономної Республіки Крим», адже відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» посада секретаря місцевої ради присутня виключно у сільських, селищних та міських радах, тоді як у районних, районних в місті, обласних радах такої посади не передбачено. Не передбачено такої посади і у Верховній Раді Автономної Республіки Крим відповідно до Закону України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим».

7. Не зрозумілим є формулювання частини першої статті 14 проекту щодо строків розгляду місцевої ініціативи: «місцева ініціатива, яка вноситься на розгляд відповідної ради в установленому цим Законом порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому найближчому після цього пленарному засіданні ради ...».

8. Відповідно до частини першої статті 15 проекту «сільський, селищний, міський голова або голова відповідної ради, після надходження до ради місцевої ініціативи, протягом трьох робочих днів, направляє проект рішення, підготовленого в порядку місцевої ініціативи, на розгляд відповідних профільних комісій та виконавчих органів ради». З даного приводу слід зазначити, що відповідно до статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчі органи рад - органи, які відповідно до Конституції України та цього Закону створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами, а згідно з частиною першою статті 16 Закону України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» «діяльність Верховної Ради Автономної Республіки Крим забезпечує апарат Верховної Ради Автономної Республіки Крим». Зазначене свідчить про те, що в районних та обласних радах, а також Верховній Раді Автономної Республіки Крим виконавчі органи цих рад не створюються.

9. Відповідно до частини третьої статті 16 проекту рада в межах своїх повноважень може, з-поміж іншого, «відправити проект рішення, підготовлений у порядку місцевої ініціативи, на доопрацювання за обов'язкової участі уповноваженого представника ініціативної групи протягом терміну,

встановленого регламентом ради, з обов'язковим винесенням узгодженого із ініціативною групою доопрацьованого проекту рішення на наступне пленарне засідання ради». Таке доопрацювання, як вважаємо, може спотворювати суть та правову природу місцевої ініціативи навіть за умови узгодження з ініціативною групою, адже громадяни ставили свої підписи на підтримку місцевої ініціативи, яка була оформлена у вигляді конкретного проекту рішення відповідної ради. Повторний збір підписів на підтримку доопрацьованого проекту рішення місцевої ініціативи проектом Закону не передбачений.

10. Стаття 19 проекту частково не узгоджується з його статтею 18. Так, відповідно до частини другої статті 18 проекту «після розгляду радою внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи проекту рішення, ініціативна група вважається автоматично розпущеною з моменту прийняття або відхилення даного рішення». В той же час, відповідно до статті 19 проекту «у разі дій чи бездіяльності посадових осіб ради під час розгляду місцевої ініціативи, які порушують положення цього Закону, вони можуть бути оскаржені уповноваженим представником ініціативної групи в порядку адміністративного судочинства». З огляду на зазначене незрозумілим залишається, як саме може бути оскаржене уповноваженим представником ініціативної групи рішення ради про розгляд місцевої ініціативи у разі, якщо сама ініціативна група вважається автоматично розпущеною.

11. У статті 20 проекту наводиться можливий перелік порушень: «порушення цього Закону є неналежним виконанням посадових обов'язків призначеними та обраними особами органів місцевого самоврядування, що тягне за собою встановлену чинним законодавством відповідальність». На нашу думку, правопорушення у сфері, що за цим проектом пропонується врегулювати, можуть бути здійснені й в інші способи, тому наведене формулювання потребує доопрацювання.

12. Розділом IV проекту (Прикінцеві положення) пропонується частину першу статті 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» викласти в новій редакції: «громадяни України мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування». На нашу думку, пропонована редакція в частині визначення в якості суб'єкта ініціативи «громадян України» без вказівки на їхню належність до територіальної громади виглядає сумнівною в контексті правової кваліфікації місцевої ініціативи як права членів територіальної громади. Звертаємо увагу, що у чинній редакції частини першої статті 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» така вказівка є: «члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування».

**Інститут законодавства
Верховної Ради України**

Висновок
на проект Закону України «Про загальні збори (конференції) членів
територіальної громади за місцем проживання»
(реєстр. № 3747 від 11.12.2013 р.)

Статтею 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади. Однак до сих пір відповідного закону не прийнято. Така ситуація перешкоджає належній реалізації права членів територіальної громади на участь у вирішенні питань місцевого значення. Тому слід підтримати ініціативу авторів даного законопроекту, метою якого визначено «суттєве покращення існуючої ситуації у сфері регламентації форм локальної демократії і створення умов для безпосередньої участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення, що дозволить членам територіальних громад брати більш активну участь у здійсненні місцевого самоврядування та посилить їхню відповідальність за стан справ у відповідній територіальній громаді».

Суб'єкти права законодавчої ініціативи прогнозують, що прийняття закону на основі цього законопроекту «сприятиме створенню належної правової бази для підготовки, проведення загальних зборів (конференцій) та реалізації їхніх рішень. Крім того, в Україні будуть створені умови для подальшого розвитку органів самоорганізації населення, зміцнення їхньої ролі в місцевому самоврядуванні та впровадження в Україні більш ефективної публічної політики щодо цих органів».

Змістовно-правовий аналіз поданого законопроекту показує, що запропоноване ним регулювання порядку скликання та проведення загальних зборів громадян за місцем проживання може вважатися загалом прийнятним. Разом з тим, окремі положення проекту зумовлюють необхідність висловити деякі міркування дискусійного змісту, спрямовані на поліпшення проекту.

1. Як вбачається зі змісту положень, зокрема, статей 1, 2 проекту, ним пропонуються дві форми безпосередньої участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення – загальні збори та конференція. При цьому конференція є формою похідною від загальних зборів, що випливає з відповідних визначень, поданих у статті 2 проекту. З огляду на це, вбачається слушним корегування назви проекту, зокрема з неї слід видалити слово «конференція», що уявляється зайвим.

2. Назва статті 1 проекту «Мета Закону», на нашу думку, не узгоджується з її змістом, оскільки у статті йдеться не про мету майбутнього Закону, а про предмет його правового регулювання. Слід також звернути увагу, що за правилами законопроекткування визначення мети правового регулювання Закону розміщується у вигляді преамбули.

3. Окремо слід звернути увагу на застосоване у проекті поняття «члени територіальної громади», яке визначається як громадяни України, іноземці, особи без громадянства, біженці та вимушені переселенці, які зареєстровані у встановленому законом порядку та на законних підставах проживають на території села, селища, міста (стаття 2). У пропонованому визначенні, як бачимо, не згадується про те, що такі особи можуть проживати на території кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Дане застереження впливає з визначень понять «територіальна громада», «загальні збори», що містяться у статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». За змістом частини першої статті 24 зазначеного Закону інші закони, які визначають правовий статус місцевого самоврядування в Україні, не повинні суперечити його положенням.

4. Статтею 3 проекту визначено, що дія майбутнього Закону поширюватиметься на відносини, що виникають під час здійснення діяльності, пов'язаної зі скликанням та проведенням загальних зборів (конференцій). Дія інших нормативно-правових актів може поширюватися на зазначені відносини лише у випадках, передбачених цим Законом, та в частині, що не суперечить цьому Закону. Разом із тим Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» у статті 8 визначає загальні положення, які стосуються загальних зборів громадян. Тож цілком слушно допустити, що даним Законом питання стосовно таких зборів громадян можуть бути врегульовані шляхом внесення відповідних змін й по-іншому, ніж то буде передбачено майбутнім законом про загальні збори членів територіальної громади. У такому випадку керуючись вже згаданою вище нормою частини першої статті 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закон про загальні збори членів територіальної громади потребуватиме приведення його положень у відповідність до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», а не навпаки.

5. Стаття 5 проекту стосується визначення законодавства про загальні збори (конференції). Так, частина перша цієї статті встановлює правову основу загальних зборів (конференцій), а частина друга – законодавство, на підставі якого здійснюється організація та проведення загальних зборів (конференцій). Приписи цих частин за своєю природою є подібними, а тому доцільно було б їх об'єднати, зазначивши, що «правовою основою організації та проведення загальних зборів (конференцій) є ...». Крім того, керуючись конституційним приписом, за яким Основний Закон України має найвищу юридичну силу (частина друга статті 8), перелік нормативно-правових актів слід розпочинати із Конституції України.

6. У першому реченні частини першої статті 7 проекту передбачається, що участь у загальних зборах (конференції) з правом вирішального голосу у порядку, визначеному цим Законом, можуть брати дієздатні члени територіальної громади (мікрогромади), які досягли вісімнадцятирічного віку та на законних підставах проживають на території, в межах якої проводяться загальні збори (конференція). Таким чином, вбачається, що зазначені

приписи рівною мірою стосуються визначення правових підстав брати участь як у загальних зборах, так і в конференції. Натомість друге речення цієї ж частини встановлює правові підстави участі у конференції з правом вирішального голосу. З тим, аби уникнути неоднозначності під час тлумачення та практичного застосування даних норм, на нашу думку, їх слід узгодити між собою, чітко визначивши окремо правові підстави участі у загальних зборах та у конференції.

Частиною третьою статті 7 на представника уповноваженого органу покладається обов'язок брати участь у роботі загальних зборів (конференції). На нашу думку, подібний обов'язок доцільно було б також закріпити на рівні Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Слід відзначити певну неузгодженість зазначеного імперативного положення частини третьої статті 7 проекту, зі змісту якого чітко вбачається, що без участі у роботі загальних зборів (конференції) представника уповноваженого органу такі збори (конференція) не можуть проводитися, із приписом частини третьої статті 13 проекту, відповідно до якого відсутність такого представника, запрошеного своєчасно відповідно до вимог цього закону, не може бути підставою для відміни чи перенесення дати проведення загальних зборів (конференції).

З огляду на визначену частиною четвертою статті 7 проекту потенційно можливу кількість осіб, які за власною ініціативою можуть брати участь у роботі загальних зборів (конференції) з правом дорадчого голосу, слід висловити застереження стосовно можливості виникнення проблем, пов'язаних із їх розміщенням в одному приміщенні, де будуть проходити такі збори (конференція).

7. Стаття 9 проекту присвячена визначенню повноважень загальних зборів. Зокрема, у підпункті 1 пункту «а» її частини першої закріплено повноваження загальних зборів обговорювати будь-які питання, що віднесені Конституцією та законами України до відання органів публічної влади та їхніх посадових осіб із виробленням спільної позиції та пропозицій до відповідних органів та посадових осіб. З огляду на таке відзначимо, що в аспекті того, що загальні збори, як то слідує з їх визначення (стаття 2 проекту), збираються для розгляду та вирішення питань місцевого значення, зазначене повноваження виглядає надто загальним і таким, що виходить за межі обговорення питань лише місцевого значення.

Повноваження загальних зборів стосовно ініціювання проведення чергового та позачергового звітування визначених у частині другій статті 9 проекту осіб доцільно було б передбачити окремим підпунктом пункту «а» частини першої цієї ж статті.

8. Частина друга статті 11 проекту визначає суб'єктів, які мають право скликати загальні збори. Одним із таких суб'єктів є ініціативна група з числа членів територіальної громади (мікрोगромади) у складі не менше десяти осіб (у разі скликання загальних зборів села (сіл), селища, міста, району в місті чи

мікрорайону), або не менше трьох осіб (у разі скликання загальних зборів інших територіальних рівнів), які досягли вісімнадцятирічного віку, не визнані судом недієздатними та на законних підставах проживають у межах відповідної територіальної громади або мікрогромади. У зв'язку з цим слід звернути увагу на ту обставину, що територіальні громади або мікрогромади різних адміністративно-територіальних одиниць України кількісно можуть значно різнитися. Тому недоцільно було б встановлювати конкретну кількість осіб ініціативної групи. На наш погляд, більш практичним був би підхід стосовно формування складу такої групи у кількості осіб, яка б становила певний відсоток від загальної чисельності відповідної територіальної громади.

9. За правилами законопроекування законопроект має характеризуватися в усіх своїх приписах термінологічною єдністю. Водночас, така вимога не повною мірою дотримана у даному проекті. Так, в окремих частинах його статті 12 застосовуються різні за юридичним змістом, проте в одному значенні за контекстом статті, термінологічні категорії, як-то: «будинки індивідуальної забудови» та «будинки приватної власності».

10. На наш погляд, у частині п'ятій статті 13 проекту, де йдеться про можливість обрання робочої президії для ведення загальних зборів (конференції), доцільно було б визначити кількісний склад такої президії.

11. Пунктом 2 розділу V «Прикінцеві положення» проекту пропонується статтю 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» викласти у новій редакції, передбачивши, зокрема, в її частині другій те, що рішення загальних зборів (конференції) членів територіальної громади підлягають обов'язковому розгляду органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Натомість чинними приписами частини другої статті 8 вказаного Закону передбачено, що такі рішення враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності. З урахуванням загальної концепції «обов'язкового розгляду» таких рішень, на наш погляд, більш вдалою виглядає чинна редакція частини другої статті 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

**Інститут законодавства
Верховної Ради України**

Висновок
на проект Закону України «Про право територіальних громад на об'єднання» (реєстр. № 3849 від 08.01.2014 р.)

Метою цього законопроекту, задекларованою його розробниками в пояснювальній записці, є створення правових умов та можливостей для: укрупнення шляхом добровільного об'єднання територіальних громад; формування дієздатних територіальних громад, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, оперативне та якісне надання їм базових соціальних та адміністративних послуг, поліпшення умов сталого розвитку відповідних територій, більш ефективного використання бюджетних коштів та інших ресурсів; створення передумов для удосконалення системи органів місцевого самоврядування на відповідній територіальній основі.

Правовий аналіз положень законопроекту в контексті чинної нормативно-правової бази регулювання суспільних відносин у сфері здійснення місцевого самоврядування в Україні зумовлює потребу висловити деякі міркування та рекомендації, врахування яких сприяло б поліпшенню тексту проекту.

1. Назва законопроекту, на нашу думку, недостатньо узгоджується з визначеним у ньому предметом правового регулювання. До того ж, законодавче регулювання питань, які є предметом цього проекту, на наш погляд, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України. Так, право на об'єднання в сільську територіальну громаду частиною першою статті 140 Конституції України закріплено лише за жителями сіл. За приписами частини другої статті 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» право на об'єднання в одну територіальну громаду належить територіальним громадам сусідніх сіл. На жителів селищ та міст зазначені конституційні та законодавчі визначення не поширюються.

2. За змістом положень вже згаданої частини першої статті 140 Основного Закону України об'єднання жителів кількох сіл у сільську територіальну громаду здійснюється на добровільній основі. Між тим принцип добровільного об'єднання (він, до речі, декларується і в частині першій статті 2 проекту) не закріплюється належним чином, а фактично трансформується в імперативні за своїм змістом приписи щодо забезпечення обов'язковості об'єднання не лише сусідніх сіл, а й інших, не пов'язаних сусідством, населених пунктів – селищ, міст. Так, статтею 10 проекту передбачається необхідність розроблення Радою міністрів Автономної Республіки Крим, відповідною обласною державною адміністрацією перспективних планів формування спроможних територіальних громад у межах Автономної Республіки Крим чи області. Перспективний план має охоплювати всю територію відповідного регіону України. Згідно з частиною третьою згаданої статті він схвалюватиметься Верховною Радою Автономної

Республіки Крим, обласною радою та затверджуватиметься Кабінетом Міністрів України.

Методичне забезпечення об'єднання територіальних громад, визначення обсягів та форми підтримки здійснюватиме центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері удосконалення територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування (частина четверта статті 8, частина друга статті 10 проекту). Варто наголосити, що координацію заходів з надання підтримки об'єднанню територіальних громад, які проводитимуться органами виконавчої влади, має здійснювати Кабінет Міністрів України (частина друга статті 8 проекту).

Таким чином, принципи конституційності та добровільності об'єднання сільських громад авторами законопроекту, по суті, зводяться до реалізації на законодавчому рівні політики щодо можливого об'єднання усіх територіальних громад без чіткого визначення для цього оптимальних критеріїв, доцільності та меж конкретного об'єднання.

3. Суб'єктами об'єднання територіальних громад за частиною першою статті 3 проекту мають бути сусідні територіальні громади, які відповідатимуть умовам, визначеним його статтею 4. Однією з них є відстань від адміністративного центру об'єднаної територіальної громади до її найвіддаленішого населеного пункту. Ця відстань «не може перевищувати, як правило, 30 кілометрів (автомобільними дорогами загального користування)». Використане тут словосполучення «як правило» дозволить утворення об'єднаних територіальних громад, в яких відстань від адміністративного центру до найвіддаленішого населеного пункту тими ж дорогами становитиме понад 30 км. За таких обставин мова про сусідство територіальних громад та переваги об'єднаної територіальної громади в сенсі поліпшення умов життя жителями конкретних віддалених населених пунктів вочевидь позитивно не сприйматиметься.

4. Як зазначалось, метою законопроекту, серед іншого, задекларовано якісне надання громадянам базових соціальних та адміністративних послуг (пункт 2 пояснювальної записки). Однак, сумнівним видається позитивне сприйняття якості отриманої послуги пересічним жителем села, який для цього змушений долати значну відстань (загалом понад 60 км – від свого села до адміністративного центру об'єднаної територіальної громади та у зворотному напрямку).

5. За змістом статті 5 Європейської хартії місцевого самоврядування зміни територіальних кордонів місцевого самоврядування не можуть здійснюватись без попереднього з'ясування думки відповідних територіальних громад, у тому числі, якщо це можливо, – шляхом проведення місцевого референдуму. Підтверджуючи це у своїй пояснювальній записці, автори законопроекту пропонують, однак, вилучити з частин третьої та четвертої статті 6 Закону України «Про місцеве

самоврядування в Україні» приписи стосовно вирішення питань добровільного об'єднання територіальних громад або виходу зі складу сільської громади шляхом проведення місцевого референдуму. Такі зміни згаданого базового Закону, яким визначено правовий статус місцевого самоврядування в Україні, безумовно звужуватимуть межі правової захищеності територіальних громад – жителів сіл, селищ, міст, усуваючи їх від можливості безпосереднього здійснення місцевого самоврядування через одну із форм народного волевиявлення, яким є референдум. Зазначене є спірним з огляду на положення частини третьої статті 22, статті 69, частини третьої статті 140 Конституції України.

**Інститут законодавства
Верховної Ради України**