



МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

вул. Володимирська, 64/13, м. Київ, 01601 тел. 239-33-33

№ _____

На № _____

**Голові
Комітету з питань
державного будівництва та
місцевого самоврядування
Верховної Ради України
Д.В. Жеаній**

Шановний Давиде Важаєвичу!

Київський національний університет імені Тараса Шевченка у відповідь на Ваш запит за № 04-16/14-142 від 17 січня 2014 року щодо проектів Законів України «Про співробітництво територіальних громад», «Про органи самоорганізації населення», «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення», «Про місцеві ініціативи», «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» та «Про право територіальних громад на об'єднання» направляє висновок, підготовлений професором кафедри конституційного права юридичного факультету, доктором юридичних наук Н.А. Мяловицькою та доцентом кафедри, доктором юридичних наук О.В. Совгирею.

Додаток: на 6 арк.

З повагою,

РЕКТОР

Л.В. ГУБЕРСЬКИЙ

На Ваше звернення від 17. 01. 2014 р. № 04-16/14-142 повідомляємо наступне.

У проекті Закону України «Про органи самоорганізації населення» (реєстр. № 3704) необхідно розкрити в ст. 2 «Визначення термінів» систему органів самоорганізації населення, а саме поняття «будинкові, вуличні, квартальні комітети» та інші органи самоорганізації населення, наприклад, добровільні народні дружини, тощо.

В ст. 4 «Законодавство про органи самоорганізації населення» включити до переліку нормативних актів, що визначають правовий статус органів самоорганізації населення, також Конституцію Автономної Республіки Крим.

В ст. 5 «Принципи організації та діяльності органу самоорганізації населення» доцільно визначати й такі принципи як: народовладдя, демократизм, колегіальність, державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування, судовий захист для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень.

В ст. 18 «Додаткові повноваження сільських, селищних, міських, районних у місті (у разі їх створення) рад, які можуть надаватися органам самоорганізації населення», у п. 4 визначити підстави дострокового позбавлення повноважень органу самоорганізації населення, наданих йому місцевою радою.

Деякі положення законопроекту носять деталізований характер, зокрема ст. 12, 15, тому, на наш погляд, ці норми могли б міститися у примірному положення про орган самоорганізації населення, яке повинно бути затверджене Верховною Радою України, що впливає із юридичної природи органу самоорганізації населення як представницького органу.

У проекті Закону України «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» необхідно в ст. 2 «Основні терміни, використані у цьому законі» визначити вік членів мікрогромади.

В ст. 5 «Законодавство про загальні збори конференції» додати до переліку нормативних актів, які є правовою основою загальних зборів Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ».

На основі аналізу змісту законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» (реєстр. № 3704-1), вважаємо за доцільне висловити такі зауваження:

1. У статті 1 законопроекту визначається, що: цей Закон визначає правовий статус, порядок створення, організації діяльності, припинення повноважень і ліквідації органів самоорганізації населення.

Однак категорія «правовий статус» і охоплює порядок створення, організації діяльності, припинення повноважень і ліквідації суб'єкта, у зв'язку із чим, слід визначитися, чи варто вживати поняття «правовий статус» або доречно перерахувати лише набір елементів, що розкривають його зміст.

2. У статті 2 законопроекту вживається термін «член територіальної громади». Однак роз'яснення його змісту відсутнє. Тому варто визначитися, кого у розумінні законопроекту слід відносити до членів територіальної громади: всіх жителів громади (за певними критеріями, наприклад, за цenzом осілості) або лише громадян України, що проживають на відповідній території.

3. У статті 9 законопроекту йдеться, зокрема, про порядок проведення загальних зборів (конференції) з метою ініціювання створення органу самоорганізації населення. Однак, зі змісту зазначеної статті не зрозуміло:

а) які механізми контролю присутності членів територіальної громади під час проведення зазначених зборів мають застосовуватися;

б) у частині 8 статті 9 законопроекту зазначається, що рішення загальних зборів (конференції) приймається більшістю голосів зареєстрованих на них учасників, які мають право вирішального голосу, відкритим або таємним голосуванням.

Однак зі змісту законопроекту не вбачається:

а) в якому порядку реєструються учасники загальних зборів (конференції);

б) хто з них і на яких підставах має право вирішального голосу, а хто – дорадчого;

в) який механізм визначення способу голосування на загальних зборів (конференції)?

4. У статті 10 дуже схематично визначений порядок обрання органу самоорганізації населення. Зокрема, з його тексту незрозуміло: порядок скликання загальних зборів громадян (конференції) у цьому випадку, строки, протягом яких таке скликання може відбутися, порядок визначення способу голосування та виготовлення бюлетенів тощо.

5. У статті 11 законопроекту відзначається, що у положенні про орган самоорганізації населення закріплюються власні повноваження органу самоорганізації населення, а також права та обов'язки органу самоорганізації населення та його членів.

Однак, за своїм змістом категорія «повноваження» включає права та обов'язки суб'єкта, у зв'язку із чим зазначені положення дублюють один одного.

Крім того, у статті 11 законопроекту йдеться про те, що контроль за додержанням органом самоорганізації населення Положення покладається на відповідну місцеву раду та її виконавчий орган, який здійснив реєстрацію органу самоорганізації населення.

Вважаємо, що таке положення суперечить сутності природи органів самоорганізації населення та місцевих рад. Оскільки зазначені органи є представницькими суб'єктами місцевого самоврядування, у зв'язку із чим, вважаємо неприпустимим наділення місцевих рад повноваженнями контролю за діяльністю органів самоорганізації населення, окрім контролю за реалізацією делегованих радою повноважень.

6. У частині 5 статті 14 законопроекту йдеться про те, що реєструючий орган може проводити перевірку відомостей, що містяться в поданих для реєстрації органу самоорганізації населення документах.

При цьому, зі змісту законопроекту не зрозуміло, в яких межах та з якими наслідками може проводитися така перевірка.

7. У частині 1 статті 15 Закону визначається, що за органом самоорганізації населення у межах території його діяльності відповідно до рішення загальних зборів (конференції) під час його створення та діяльності можуть бути закріплені такі його власні повноваження, зокрема: сприяти додержанню Конституції та законів України, реалізації актів Президента України та органів виконавчої влади, рішень місцевих рад та їх виконавчих органів, розпоряджень сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі її створення) ради, рішень, прийнятих на місцевих референдумах.

З нашої точки зору, реалізація положень зазначених нормативно-правових актів є одним із аспектів здійснення принципів верховенства права та законності, що закріплені у статті 6 законопроекту, а не його повноваженням. Оскільки реалізація повноваження, як правило, передбачає елемент розсуду суб'єкта при його реалізації. Однак у даному випадку застосування розсуду є неприпустимим, а дані принципи є основоположними у діяльності зазначеного органу.

8. Згідно із частиною 3 статті 20 законопроекту члени мікрогромади мають право знайомитися з рішеннями відповідного органу самоорганізації населення, а також отримувати засвідчені головою або секретарем цього органу копії рішень, прийнятих органом самоорганізації населення.

Однак, з нашої точки зору, орган самоорганізації населення як представницький орган територіальної громади зобов'язаний систематично інформувати жителів громади про прийняті ним рішення. У зв'язку із чим, у законопроекті доцільно встановити механізми такого інформування.

На основі аналізу змісту законопроекту «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» (реєстр. № 3747), слід звернути увагу на наступні положення:

1) незважаючи на те, що аналізований вище законопроект № 3704-1 та законопроект № 3747 внесені одними й тими ж суб'єктами права законодавчої ініціативи, визначення, наведені у зазначених законопроектах, різняться за змістом. Зокрема, це стосується визначення поняття «члени територіальної громади». У зв'язку із чим, слід уніфікувати термінологію, вживану в аналізованих законопроектах;

2) у статті 6 законопроекту в якості принципу організації та проведення загальних зборів (конференції) названо, зокрема, принцип етичності й толерантності. Однак, реалізація зазначеного принципу має відбуватися у позаправовій площині, у зв'язку із чим доцільність його правового закріплення відсутня;

3) згідно із частиною 2 статті 11 законопроекту пропонується наділити ініціативою скликання загальних зборів: сільських, селищних, міських голів, голів районних в місті (у разі її створення) рад – у межах території відповідного села (сіл), селища, міста, відповідного району в місті, а також дрібніших складових територій; сільських, селищних, міських, районних в місті (у разі її створення) рад або їх постійних комісій – у межах усієї території відповідної територіальної громади; органи самоорганізації населення – у межах території їх діяльності.

Однак, з нашої точки зору, визначення представницьких суб'єктів місцевого самоврядування як ініціаторів скликання загальних зборів суперечить сутності зборів як форми безпосередньої реалізації права на самоврядування;

4) У частині 1 статті 12 законопроекту вживається оціночна категорія «організаційні складнощі». Саме з настанням останніх у законопроекті пов'язується можливість скликання конференції замість загальних зборів.

Однак таке регулювання зазначеного питання може створити підґрунтя для зловживань та ігнорування на практиці такої форми безпосереднього народовладдя як загальні збори. У зв'язку із чим, вважаємо, що у законопроекті мають бути визначені підстави, умови та механізми проведення конференцій замість загальних зборів громадян.

Доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного права
юридичного факультету Київського національного
університету імені Тараса Шевченка

Н. А. Мяловицька

Доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права
юридичного факультету Київського національного
університету імені Тараса Шевченка

О. В. Совгиря