



МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ АКАДЕМІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

вул. Івана Кудрі, 33. м. Київ, 01042, тел. (044) 529-00-23, факс (044)529-05-16
Сайт в Інтернеті: www.amu.edu.ua E-mail: rector@amu.edu.ua
код ЄДРПОУ 22927068

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

Шановний Давиде Важайовичу!

Академія муніципального управління засвідчує Вам свою повагу та вдячність за спільну співпрацю.

Відповідно до Вашого листа №04-16/14-142 від 17.01.2014 р. в Академії було опрацьовано відповідні проекти законів України «Про співробітництво територіальних громад» (реєстр. № 3617), «Про органи самоорганізації населення» (реєстр. № 3704), «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» (реєстр. № 3704-1), «Про місцеві ініціативи» (реєстр. №3740), «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» (реєстр. № 3747), та «Про право територіальних громад на об'єднання» (реєстр. № 3849). Надаємо свої пропозиції та зауваження:

1. Щодо проекту Закону України «Про співробітництво територіальних громад» (реєстр. № 3617):

1) Передбачена в законопроекті правова основа співробітництва територіальних громад, а, по суті, право на об'єднання матеріально-фінансових та інших ресурсів територіальних громад з метою їх подальшого ефективного володіння, використання та розпорядження, забезпечення якості обслуговування громади, а також організаційно-правова форма співпраці та міжмуніципального партнерства задля вирішення питань місцевого значення **не викликає заперечень.**

2) З метою ефективного правозастосування доцільним є **уточнення дефініцій законопроекту**, зокрема визначення в статті 1 понять «право співробітництва територіальних громад», «суб'єкти та учасники співробітництва», «об'єкти співробітництва», «договір про співробітництво територіальних громад», «громадське обговорення проекту», «передані (делеговані) повноваження», «гарантії співробітництва», «матеріально-фінансова основа співробітництва», «інституційна підтримка співробітництва», «відповідальність у сфері співробітництва». Варто

уточнити поняття «договір про співробітництво територіальних громад», оскільки поняття «договір про співробітництво» має більш широке значення та застосування. Також, потребує додаткового міжгалузевого обґрунтування запровадження термінів «спільне фінансування (утримання)» (ст. 12) та «спільне комунальне підприємство» (ст. 13). По суті, йдеться про міжбюджетні та міжкомунальні форми.

3) Крім викладених в статті 2 принципів вважаємо за необхідне додати **принципи** верховенства права, субсидіарності, збалансованості розвитку територіальної громади, оптимальності використання ресурсів територіальної громади.

4) Потребує **уточнення та розмежування понять суб'єктів і учасників** співробітництва в статті 3 та визначення їх правового статусу як суб'єктів відносин співробітництва. Це впливає з визначення авторами законопроекту поняття співробітництва як відносин між двома або більше територіальними громадами. Оскільки суб'єктами таких відносин є територіальні громади, то залишається невизначеним статус участі їх представників - місцевих голів, депутатів місцевих рад, місцевих рад, а також виконавчих комітетів та їх структурних підрозділів та/або служб з питань співробітництва територіальних громад, створених з метою реалізації координаційних, управлінських, моніторингових, контрольних функцій в інтересах громади. Крім цього, учасниками можуть бути й інші фізичні та юридичні особи, які братимуть участь на певних стадіях співробітництва для виконання конкретних його завдань. Так, автори законопроекту не виключають можливість фінансування співробітництва за рахунок міжнародної технічної та фінансової допомоги (п. 1 ст. 15). В зв'язку з цим, положенням доречно передбачити механізми такого фінансування та форми можливої участі відповідних партнерських організацій.

5) Враховуючи багатоаспектність об'єктів співробітництва та з метою **забезпечення обґрунтованості та оптимальності спільних проектів** потребує уточнення професійний склад спільної комісії (ст. 7). Принципами утворення цього органу повинні бути не тільки пропорційність представництва суб'єктів співробітництва, а й професійність, наявність відповідних компетентностей у її членів. Доцільним є включення до складу професійних експертів як з питань співробітництва в цілому, так і з окремих його питань.

6) З метою забезпечення системного та ефективного правозастосування законодавства щодо форм безпосередньої участі громади у вирішенні питань місцевого значення і стимулюванні такої участі в статті 8 доцільно **визначити** можливі **форми громадського обговорення проекту**. З цією ж метою в статті 15 щодо фінансування співробітництва необхідно передбачити одним з джерел добровільні внески фізичних і юридичних осіб. Ця норма активізуватиме участь мешканців в спільних проектах.

7) Виходячи з мети та завдань інституту співробітництва територіальних громад, які корелюються реалізацією конституційного права місцевого самоврядування, здійсненням збалансованої регіональної політики та забезпеченням державної підтримки, а також усебічного сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, в

законопроекті в Розділі IV доцільно передбачити механізми інституційної підтримки співробітництва територіальних громад на місцевому, регіональному та державному рівнях; визначити функції та повноваження відповідних інституцій.

8) Проект Закону **не відповідає вимогам антикорупційного законодавства України** в частині надання дискреційних повноважень центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань розвитку місцевого самоврядування, а саме положення розділу IV «Державна підтримка та моніторинг співробітництва». У зв'язку з цим, для усунення зазначених невідповідностей пропонується: 1) у назві розділу IV слова «та моніторинг співробітництва» виключити; 2) статтю 16 виключити.

2. Щодо проекту Закону України «Про органи самоорганізації населення» (реєстр. № 3704):

1) Погоджуючись з тим, що необхідність прийняття законопроекту зумовлена недосконалістю чинного Закону України «Про органи самоорганізації населення» в редакції від 11.07.2001 р., який не забезпечує належним чином ефективність діяльності цих органів, про що зазначається в пояснювальній записці до законопроекту, відзначимо те, що пропонуваній законопроект суттєво не відтворює та не оптимізує правові механізми активізації та самоорганізації жителів з метою самостійно ініційованого вирішення питань місцевого значення, здійснення моніторингу та контролю за рішеннями органів місцевого самоврядування. В пояснювальній записці метою законопроекту декларується визначення правового статусу, порядку створення, організації діяльності, дострокового припинення повноважень і ліквідації органів самоорганізації населення (далі - ОСН), тобто статусні питання цих суб'єктів системи місцевого самоврядування. Проте, **не акцентується увага на сприянні подальшому утвердженню ролі ОСН як самостійних, ініціативних (добровільних), відповідальних, альтернативних (додатково можливих) суб'єктів системи місцевого самоврядування, здатних реалізовувати функції місцевого самоврядування на субмуніципальному рівні на принципах субсидіарності, закладеного Європейською хартією місцевого самоврядування 1985 р.**

Відзначимо й те, що Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації, на яку посилаються автори в пояснювальній записці, спрямовані на підняття рівня усвідомлення громадянами механізмів демократії участі та самоорганізації у процесі розв'язання суспільних проблем, що, на наше глибоке переконання, є можливим через виведення ОСН з площини суто виконавчих (технологічних) суб'єктів місцевого самоврядування та утвердження як інститутів громадянського суспільства.

2) Не обґрунтованою є викладена пропозиція законопроекту в статті 10, згідно якій «Примірне положення про ОСН затверджується Кабінетом Міністрів України». Такий підхід пропонує подальше обмеження компетенції органів місцевого самоврядування, що суперечить принципам Європейської хартії місцевого самоврядування та положенням статті 140 Конституції України щодо самостійності вирішення питань

місцевого значення в межах Конституції та законів України, а також об'єктивно сприяє процесам централізації публічного управління. Відтак, з урахуванням територіального рівня формування ініціативи, утворення, реєстрації, подальшої діяльності ОСН доцільним є застосування локально-правового способу забезпечення функціонування ОСН та подальшого правозастосування відповідного Положення про ОСН. Тобто, **віднесення питання про Примірне положення про ОСН до компетенції місцевих рад**, які в межах статутної та/або регламентної нормотворчості мають вирішувати подібні питання.

3) Виходячи з того, що одним із завдань державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та її реалізації визначається спрощення процедур та скорочення строків реєстрації інститутів громадянського суспільства, в тому числі ОСН, надзвичайно важливим фактором ефективності їх діяльності є діалог з іншими суб'єктами системи місцевого самоврядування, наявність партнерських відносин. У зв'язку з цим доцільним був би **повідомний порядок утворення ОСН**, а не дозвільний, як пропонують автори законопроекту в статті 7 (щодо порядку надання дозволу на утворення ОСН) та подальша легалізація (реєстрація) ОСН у встановленій законом процедурі.

3. Щодо законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» (реєстр. № 3704-1):

- Вилучити на першій сторінці слова «Відповідно до статті 91 Конституції України»;
- Слово «мікрогрумада» скрізь замінити на «відділок громади». Приставка мікро краще підходить до території села, району тощо, а не до людей.

4. Щодо проектів Закону України «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» (реєстр. № 3747) та Закону України «Про місцеві ініціативи» (реєстр. № 3740):

1) Всі форми безпосередньої участі громадян України в здійсненні місцевого самоврядування згідно Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», визначаються і закріплюються статутами територіальних громад - основними нормативно-правовими актами територіальної громади. Відзначимо, що ст. 8, 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» містить бланкетні норми, які стимулюють статутне регулювання та локальну нормотворчість щодо процедури загальних зборів і місцевих ініціатив. Це, на наш погляд, треба врахувати при розгляді цієї законодавчої ініціативи. Як основний організаційно-правовий механізм територіальної громади, статут має установчий характер. Статут має функції дії, що встановлює право (правовідносини) по реалізації населенням окремої територіальної громади права на здійснення форм безпосередньої демократії, організаційних форм місцевого самоврядування, що забезпечують або об'єктивно мають забезпечувати життєдіяльність громади. Згідно ст. 1, ст. 3 законопроекту «Про місцеві ініціативи» від 16.12.2013 року основним суб'єктом місцевої ініціативи виступає місцева рада, а не місцева громада. Хоча згідно базового Закону «Про місцеве самоврядування в

Україні» основним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада. Вбачаємо в цьому підміну суб'єктом законодавчої ініціативи базових понять та принципів місцевого самоврядування, коли під поняттям «територіальна громада», фактично виступає місцева рада, яка узурпує владу на місцевому рівні. Таким чином, даними законопроектами прерогатива владних повноважень в сфері здійснення місцевого самоврядування надана представницьким органам місцевого самоврядування, а не територіальним громадам, в особі громадян України, які є основним джерелом влади в Україні. Згідно законопроектів члени територіальної громади, громадяни України, фактично втратили можливість організувати, провести і прийняти рішення з питань місцевого значення шляхом місцевої ініціативи та загальних зборів (конференцій) членів територіальної громади за місцем проживання, оскільки не члени територіальної громади виступають суб'єктом проведення даних форм партисипаторної демократії. Територіальна громада об'єктивно має самоорганізувати себе, як юридична особа, розробити та закріпити права та обов'язки членів громади, принципи та форми самоорганізації та самоуправління на рівні статуту територіальної громади. І відповідно, в подальшому, виконувати принципи, закріплені статутом територіальної громади. Це сприятиме розвитку самої громади, впевненості громадян України у своїх правах, як члена територіальної громади. Зосередження жителів місцевої громади на пріоритетах розвитку власної громади, залучення громадськості до розробки та прийняття правил поведінки в своїй громаді. В подальшому це призведе до розвитку суспільних відносин між членами громади у зв'язку з їхніми спільними завданнями. А тому дані законопроекти, не виконують, покладені на них функції, є непослідовним та хаотичними, без врахування принципів місцевого самоврядування, закріплених Європейською хартією місцевого самоврядування, не сприятимуть розвитку форм безпосередньо демократії, зокрема «місцевих ініціатив» та «загальних зборів (конференцій) членів територіальної за місцем проживання».

2) Аналізуючи зміст проектів законів, зокрема «Про місцеві ініціативи», відзначимо, що знову ж таки вникає плутанина з рівнями реалізації місцевого самоврядування. Проектом до місцевого рівня віднесено Верховну Раду Автономної Республіки Крим. Це небезпечно з точки зору методології та практики подальшої регламентації інших форм участі громади.

3) Крім цього, з точки зору застосування юридико-процесуальних технологій, процесуальних принципів, процесуальних дефініцій, процесуальних строків, статусу процесуальних документів і, головне, процесуальних наслідків актів загальних зборів і місцевих ініціатив залишається нереалізованим.

5. Щодо проекту Закону України «Про право територіальних громад на об'єднання» (реєстр. № 3849):

1) Пропонованим законопроектом передбачається реалізація норм Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині регламентації статусу об'єднань територіальних громад і процедур легалізації їх

діяльності. Автори законопроекту виходять з державної політики укрупнення територіальних громад, яке, виходячи з логіки законопроекту, може розглядатись як спроба удосконалення адміністративно-територіального устрою. В такому разі постановка питання є необгрунтованою, оскільки метою та завданням такого законопроекту, насамперед, повинні бути оптимізація використання наявних місцевих ресурсів з метою створення доступних і зручних умов для реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також отримання публічних послуг територіальною громадою, в тому числі муніципальних і адміністративних. Крім цього, висловлюємо занепокоєння щодо необгрунтованого застосування централізованого підходу державного регулювання порушеного питання, про що свідчать викладені норми про повноваження органів державної влади, зокрема Кабінету Міністрів України (п. 3 ст. 5; п. 2 ст. 8; п. 2, 3 ст. 10), обласних державних адміністрацій (п. 6 ст. 5, ст. 7; п. 3. ст. 8; п. 1 ст. 10). А також, авторами законопроекту не передбачаються процедури ініціювання та громадського обговорення доцільності об'єднання територіальних громад та можливого приєднання або роз'єднання територіальних громад з метою забезпечення принципу добровільності та легітимності.

2) З метою уніфікації юридичної термінології в частині предмету пропонованого законопроекту варто виписати норми-дефініції в преамбулі або статті 1 законопроекту.

3) Питання реалізації права територіальних громад на об'єднання перебуває в системному зв'язку з питанням дієздатності територіальної громади, яке потребує одночасного вирішення на законодавчому рівні. Слід відзначити, що питання дієздатності територіальної громади є одним з важливих питань удосконалення законодавства про місцеве самоврядування та регламентації механізмів реалізації одного з його принципів - субсидіарності.

4) «Порядок об'єднання територіальних громад» не відповідає статті 5 Європейської хартії місцевого самоврядування, що була ратифікована Законом України № 452/97-ВР від 15.07.1997 р. Оскільки в цій статті сказано, що зміни територіальних кордонів місцевих властей не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом. Отже, більш доцільним було б об'єднувати територіальні громади шляхом проведення місцевого референдуму. Крім того, потрібно також зважати на суспільний резонанс, який має об'єднання територіальних громад, що також робить доцільним участь всіх мешканців територіальної громади у прийнятті рішення.

З повагою,
Ректор Академії
муніципального управління