

НАУКОВО-КОНСУЛЬТАТИВНИЙ ВИСНОВОК

щодо проекту закону «Про місцеві ініціативи»

реєстр. № 3740 від 06.12.2013 р.

На адресу Науково-дослідного інституту Державного будівництва та місцевого самоврядування Національної Академії Правових наук України надійшов запит від Комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування Верховної Ради України за № 04-16/14-142 від 17.01.2014 року, в якому виказане прохання розглянути законопроект «Про місцеві ініціативи» (реєстр. № 3740) та надати комітету пропозиції і зауваження.

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

Відповідно до Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5). Конституційне закріплення влади народу зумовлює необхідність запровадження певних механізмів її реалізації. В Основному Законі встановлено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи (ст. 140). Це засадниче положення конкретизується приписом ст. 69 Конституції України – народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії.

Згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», поряд з місцевим референдумом (ст. 7), загальними зборами громадян (ст. 8), та громадським слуханнями (ст. 13), формою безпосереднього вирішення питань місцевого значення є місцеві ініціативи (ст. 9). Вказана норма ст. 9 Закону передбачає, що порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради

визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Водночас, аналіз відповідної нормотворчої практики місцевих рад свідчить про те, що, відсутність загальних підходів до організації й проведення місцевих ініціатив, закріплених на рівні окремого закону створює можливість місцевим радам встановлювати такі правила щодо процедури формування ініціативної групи, термінів збору підписів та подання місцевої ініціативи, форми підписних листів, порядку реєстрації місцевої ініціативи тощо, які ускладнюють як процес її внесення до ради, так і розгляд на сесії. Наслідком цього є звуження змісту та обсягу конституційного права територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення.

У зв'язку з цим, саме інститут місцевих ініціатив є важливим інструментом для забезпечення участі членів територіальної громади у формуванні та прийнятті управлінських рішень на місцевому рівні, гарантуванні ефективної взаємодії органів влади й громадських інститутів.

Тому питання, пов'язане з запровадженням нормативно-правового акту, який комплексно регламентує право членів територіальної громади ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування, є досить актуальними та необхідними на сучасному етапі розвитку країни. Це буде важливим кроком у напрямку вдосконалення правового регулювання порядку внесення місцевої ініціативи на розгляд ради, сприятиме гармонізації вітчизняного законодавства відповідно до стандартів у сфері місцевого управління, відпрацьованих Радою Європи та Європейським Союзом. При цьому слід враховувати, що одночасно на розгляді у Верховній Раді України знаходяться законопроекти «Про місцевий референдум», «Про загальні збори членів територіальної громади за місцем проживання», «Про місцеві ініціативи», «Про органи самоорганізації населення», які регламентують форми безпосередньої демократії на місцевому рівні і зміст яких потребує

узгодження між собою.

У той же час, норми законопроекту викликають окремі зауваження, оскільки містять деякі невідповідності чинному законодавству та суперечливу термінологію.

1. У ст. 1 законопроекту наводиться поняття місцевої ініціативи, яке не відповідає категоріям, застосованим у Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Так, у ч. 1 ст. 1 законопроекту вказується – «Місцева ініціатива є формою безпосередньої участі громадян України у місцевому самоврядуванні». Тоді, як Конституція України (ст. 140) трактує місцеве самоврядування як право територіальної громади, а Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 9) встановлює, що члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Таким чином, замість словосполучення «громадяни України» правильніше вживати – члени територіальної громади. Аналогічні зауваження стосуються і інших норм законопроекту, в яких міститься словосполучення «громадяни України».

2. У ч. 2 ст. 1 законопроекту місцева ініціатива визначена як «офіційна письмова пропозиція громадян України, внесена ... до відповідної ради». Дане формулювання, по-перше, взагалі є незрозумілим і двозначним, адже надає можливість припустити, що існує і неофіційна письмова пропозиція, або офіційна усна пропозиція, або неофіційна усна пропозиція. По-друге, сам термін пропозиція вже розтлумачений в Законі України «Про звернення громадян» (ст. 3), відповідно до якого пропозиція (зауваження) – це звернення громадян, в якому висловлюються поради, рекомендації щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства. Виходячи з цього, місцева

ініціатива стає рекомендацією, порадою, висловленням думки щодо врегулювання суспільних відносин, адресованою до органів самоврядування, що не відповідає її сутності як форми участі громади у вирішенні питань місцевого значення.

3. У ст. 2 законопроекту частина 1 і частина 2 не узгоджуються між собою за змістом. Так, якщо в ч. 1 міститься територіальна прив'язка, то в ч. 2 вона відсутня, оскільки вбачається внесення місцевої ініціативи до будь-якої ради. Це положення суперечить ст. 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка фіксує право громадяни України брати участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Причому у ст.ст. 1, 4, 5 законопроекту застосовується формулювання «відповідна рада». Крім того, у ч. 2 ст. 2 законопроекту пропонується внесення місцевої ініціативи не лише до сільської, селищної, міської ради, а й до районної, районної в місті, обласної ради або Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Таке формулювання, не відповідає, по-перше, Конституції України (ст. 140) та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 5), оскільки Верховна Рада Автономної Республіки Крим не входить до системи місцевого самоврядування, та, по-друге, ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де зазначається, що безпосередньо місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст.

4. У ч. 2 ст. 3 законопроекту вживається формулювання «загальні збори», яке ототожнюється з поняттям «територіальна громада». По-перше, в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 8) міститься категорія «загальні збори громадян». По-друге, зі змісту Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виходить, що територіальна громада – це жителі села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, а загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення.

5. Викликає сумнів обґрунтованість положень ст. 4 і ст. 7 законопроекту, де зазначається, що ініціативна група утворюється на установчих зборах ініціативної групи. По-перше, застосована категорія «установчі збори ініціативної групи» не набула правового закріплення у законодавстві що регламентує діяльність місцевого самоврядування. По-друге, відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» (від 17 грудня 1993 року N 3748-XII) (ст. 6) до компетенції зборів належить здійснюється попередній розгляд місцевих ініціатив і створення ініціативних груп для збору підписів на підтримку місцевої ініціативи.

6. У ч. 3 ст. 5 і ч. 2 ст. 15 законопроекту вживаються категорії «бюджетна комісія ради» та «профільні комісії». У цьому зв'язку виникає зауваження щодо цих формулювань, оскільки Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 47) передбачає наявність постійних комісій ради, функцією яких є вивчення, попередній розгляд і підготовка питань, які належать до її відання.

7. Дещо зайвими виглядають положення ч. 3 ст. 5 законопроекту, де закріплюються повноваження бюджетної комісії ради.

8. Сумнівними виглядають положення щодо формування кількісного складу ініціативної групи, до якого входять всі учасники установчих зборів (ч. 6 ст. 7 законопроекту). У зв'язку з цим виникає питання щодо потреби у формуванні такої групи як такої, процедури формування тощо. Крім того, кількість її членів може бути такою, що завадить представити положення ініціативи і раді.

9. Частина 2 ст. 9 законопроекту не відповідає положенням Закону України «Про звернення громадян», оскільки останній не містить вимоги щодо оформлення звернення у вигляді проекту рішення, а місцева ініціатива подається лише у вигляді проекту.

10. Стаття 12 законопроекту закріплює достатньо широкий перелік підстав для відмови в реєстрації місцевої ініціативи. Запропоновані підстави

значним чином обмежують право членів територіальної громади на безпосередньою участь у вирішенні місцевих справ. Досить спірними є такі, як неповідомлення ради про час, місце і мету проведення установчих зборів ініціативної групи, неподання всіх документів. Вказані вимоги можуть розглядатися як необхідність доопрацювання документації та не повинні бути підставами для відмови в реєстрації.

Вирішення вказаних питань та неузгодженостей дозволить зробити положення законопроекту більш дієвими на практиці у разі його ухвалення.

Висновок підготували завідувачий сектором порівняльного правознавства з проблем місцевого самоврядування НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрНУ, к.ю.н., доцент Лялюк О.Ю., старший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрНУ, к.ю.н., доцент Закоморна К.О.

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

С.Г. Серьогіна