



м. Страсбург, 7 червня 2019 р.

CSD/LEX(2019)1

Неофіційний переклад

ЕКСПЕРТНИЙ ВИСНОВОК

щодо проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення та статутної нормотворчості»

Даний висновок підготовлено Департаментом з питань демократичного врядування Генерального директорату II – з питань демократії Секретаріату Ради Європи у співпраці з Альфонсо Зарді, міжнародним експертом Ради Європи.

ЕКСПЕРТНИЙ ВИСНОВОК

щодо проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення та статутної нормотворчості»

Даний висновок підготовлено в рамках впровадження проекту Ради Європи «Сприяння участі громадян у демократичному процесі прийняття рішень в Україні» на запит Голови Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування щодо проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення та статутної нормотворчості»¹.

1. Вступ

З 2015 року у Верховній Раді України було зареєстровано ряд законопроектів, що доповнювали б законодавство та/чи вносили б зміни до чинного законодавства про місцеву демократію та участь громадян. Раніше Рада Європи підготувала два експертні висновки щодо законопроектів, які стосуються загальних зборів (конференцій) населення та органів самоорганізації населення відповідно².

У світлі низки зареєстрованих законопроектів, що стосуються різних аспектів місцевого самоврядування та участі громадян, у 2018 році при Комітеті Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування створено робочу групу з визначення шляхів реформування законодавства України у сфері локальної демократії (на чолі з народними депутатами Оленою Бойко та Любомиром Зубачем) за участі народних депутатів, представників Мінрегіону, асоціації ОМС, експертів й представників громадянського суспільства. На основі всіх законопроектів робоча група підготувала єдиний проект Закону №10158, що має на меті внести зміни в кілька законодавчих актів одночасно, у такий спосіб забезпечивши узгодженість підходу й уникнувши юридичної невизначеності через можливу відсутність координації між численними чинними законодавчими актами.

2. Загальна оцінка

Даний проект можна вважати позитивним кроком на шляху до систематизації чинного законодавства про місцеве самоврядування з точки зору функціонування «представницьких» органів, таких як міські ради, й «участі» громадян в управлінні місцевими справами через інструменти громадської участі (місцеві ініціативи, консультації, референдуми, органи самоорганізації тощо). Що стосується першого аспекту, «представницька» місцева демократія, особливо заслуговує на схвалення доповнення терміном «повсюдність»³ списку основних рис місцевого самоврядування. Завдяки цьому стає зрозумілим те, що вся територія держави підпорядковується юрисдикції одного рівня самоврядування. Другий аспект, який заслуговує схвалення — це вимога до органів місцевого самоврядування прийняти статут громади, у якому зазначено мету та засоби місцевого самоврядування на рівні громади. Хоча до відповідних положень буде зроблено конкретні коментарі, варто відразу зазначити, що ці два аспекти законопроекту спрямовані заповнити прогалини чинного законодавства, приводячи його у більшу відповідність із чинними європейськими законодавством та практикою.

Коментарі, викладені у цьому документі, слід розглядати як спроба роз'яснити поняття та спростити процедури функціонування органів та реалізації практик у сфері «представницької» та «партисипативної» місцевої демократії, що могли б знайти своє втілення у майбутньому законі.

¹ Лист від 21 березня 2019 р. № 04-14/13-853

² <http://www.slg-coe.org.ua/category/documents/appraisals/?lang=en>

Проект Закону України «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання».

Оцінка PC CELGR -LEX (2016)7

Проект Закону України «Про органи самоорганізації населення».

Оцінка PC CELGR -LEX (2016)6

³ Простими словами «повсюдність» – це здатність бути повсюдним, тобто «бути присутнім усюди чи у кількох місцях одночасно». Мабуть, еквівалент перекладу слова «повсюдність» є не зовсім вдалим, й насправді йдеться про те, щоб забезпечити, що немає територій органу місцевого самоврядування, на які не поширюється його юрисдикція (тобто, немає територій, які підпорядковуються прямій юрисдикції вищого рівня врядування).

Насамкінець, це б відповідало пріоритетам новому плану дій з реформи децентралізації до 2020 року, прийнятого Кабінетом Міністрів від 23 січня 2019 року, що передбачає розвиток (успішний розвиток) форм прямого народовладдя, удосконалюючи систему місцевих виборів, врегульовуючи питання місцевого референдуму й рівні запроваджуючи ефективні механізми участі громадян у вироблені проектів рішень ОМС.

3. Що передбачено законопроектом, а що – ні

У даному законопроекті здебільшого вносяться зміни й доповнення до положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що стосуються процедур загальних зборів громадян, органів самоорганізації населення, громадських слухань та місцевих ініціатив. Слід зазначити, що право на участь громадян у публічних справах базується на статтях Конституції України, хоча інструменти та механізми участі спорадично передбачено в законодавстві, їх не застосовують скрізь й вони здебільшого недостатньо використовуються або взагалі недоступні для більшої частини населення.

Законопроект має на меті забезпечити (майже) універсальну їхню доступність, встановлюючи вимогу (але не зобов'язуючи), щоб кожний муніципалітет прийняв свій «статут громади», у якому буде зазначено відповідні положення щодо реалізації. Однак існує ризик, що законопроект, попри всі його позитивні наміри, дещо «надмірно регулює» участь громадян, замість того, щоб сформувані основні принципи — гарантувати умови для рівноправного ставлення та справедливої участі, залишаючи за органами місцевого самоврядування право через свої статuti враховувати місцеві реалії при встановленні граничних меж, кворумів, більшості тощо. Крім того, Закон, здається, не повністю «враховує» вже чинні положення та практики в цій сфері. Під час розробки нових законів потрібно скористатися можливістю об'єднати «кращі практики», які вже запроваджено в громадах в Україні, та в положеннях чинних нормативно-правових актів та методичних рекомендацій.

Характерним є здійснення місцевого самоврядування у рамках закону лише відповідно до норм, передбачених цим законом. Натомість місцеве самоврядування спирається на припущення, що існує певна свобода розсуду й не всі муніципалітети обов'язково підуть тим самим шляхом і використовуватимуть ті ж самі інструменти. Це цілком може відповідати різним умовам, обставинам і потребам. У сфері місцевої демократії такий «розсуд» може потребувати захисту, а органи місцевого самоврядування повинні мати свободу діяти відповідально.

Проект закону також перекладає відповідальність за затвердження (реєстрацію) статутів на Мінрегіон (раніше Міністерство юстиції), завіряючи його «наглядову» та опорну роль для органів місцевого самоврядування.

Якщо пошукати прогалини в даному законопроекті, то це відсутність положень щодо «партисипативного бюджетування» («громадський бюджет») — механізму, що все ширше застосовується у Європі та в Україні. Знову ж таки, що не заборонено – а громадський бюджет законом не забороняються – може бути зроблено, і є безліч прикладів застосування такого механізму у багатьох громадах. Цінність того, щоб згадати це поняття у законопроекті, що стосується «партисипативної» демократії полягає в тому, що громадський бюджет стане ще більш видимим і, таким чином, позитивно оціненим. Це означатиме, що органи місцевого самоврядування відчуватимуть ще більше заохочення (а не обов'язок) до впровадження цього інструменту. У цьому випадку, як і в інших, бажаним було б встановлення певних основних правил, спрямованих на забезпечення рівноправного ставлення та доступу («повсюдність» у термінології закону).

Слід зазначити, що на жаль законопроект встановлює обмежуюче визначення кола осіб, які можуть брати участь у різних процесах – беручи до уваги європейські стандарти щодо участі іноземців у публічному житті на місцевому рівні (особливо звернувши увагу на Конвенції Ради Європи про участь іноземців у публічному житті на місцевому рівні (СЕД № 144) та Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади (STE 207)),

Насамкінець, межі відповідних компетенцій місцевої ради й органу (чи органів) «самоорганізації» населення, які можуть існувати в його межах, дещо розмиті. Важливо усіма можливими способами уникати як конкуренції між ними так і «заміщення» (на практиці) першого згаданого органу другим.

4. Постатейні коментарі щодо кожного закону, в який вносяться зміни.

Далі наведено лише положення, що потребують коментарів чи викликають зауваження. Журним шрифтом виділено поправки до чинного законодавства, що тут розглядаються.

Кодекс адміністративного судочинства України

Стаття 264. Особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень.

2. Право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт, **а також інші особи у випадках, визначених законом**».

Коментар: значення цього доповнення незрозуміле. Як загальне правило, слід уникати внесення змін у інші закони, що безпосередньо не пов'язані, скажімо з рамками законодавства щодо місцевого самоврядування, наприклад до Кодексу «Про адміністративне судочинство». Однак, але це має бути чітко зазначено, право оскаржити нормативно-правовий акт надається «також органам, створеним згідно із Законом «Про місцеве самоврядування», як-от радам, органам самоорганізації тощо».

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»

Стаття 8. Загальні збори за місцем проживання

1. Загальні збори за місцем проживання є формою безпосередньої участі жителів у вирішенні питань місцевого значення.

2. У загальних зборах за місцем проживання з правом ухвального голосу мають право брати участь громадяни України, які на законних підставах проживають на відповідній території і на день проведення загальних зборів досягли вісімнадцяти років.

Інші особи можуть брати участь у загальних зборах за місцем проживання з правом дорадчого голосу.

Коментар: це положення викликає занепокоєння щодо понять «місце проживання», «жителі» й «інші особи». «Місце проживання» — це юридичне поняття, визначення якого зазвичай наводиться в цивільному кодексі або законодавстві, що стосується виборчих прав чи в законі про цивільний статус осіб. У випадку місцевої демократії, місце проживання може ґрунтувати (обґрунтовувати) право голосу чи зобов'язання, що виникають із фіскального законодавства (ви голосуєте чи сплачуєте податки відповідно до вашого місця проживання). У сфері громадської участі без повноважень щодо прийняття рішень (вибори місцевих депутатів рад чи міського голови, або прийняття обов'язкових до виконання рішень) немає потреби обмежувати право на участь, надаючи таке право лише жителям. Питання місцевого значення, які підлягають обговоренню в певній місцевості, можуть мати вплив на сусідні та водночас віддалені місцевості. Іноземці, які законно проживають на певній території, повинні мати такі ж права, як і жителі («резиденти»). Нежителі («нерезиденти»), наприклад, мешканці замиського будинку, які насправді зазвичай перебувають у місті, та особи, що мають безпосередній реальний зв'язок з місцевістю, де відбуваються загальні збори, повинні мати такі ж права.

Формулювання поняття щодо типу «голосу», який мали б «жителі», що відрізняв би їх від «нежителів» із правом «дорадчого» (консультативного?) голосу, також нечітке. Чи матимуть жителі право «ухвального» голосу, який означатиме, що приймати рішення зможуть лише вони? Якщо так, таке розрізнення було б прийнятним, однак повноваження, що надаються «загальним зборам», полягають не в прийнятті рішення (навіть якщо результат зборів називають «рішенням»), а у «внесенні пропозицій» (див. пункти 5.1., 5.4 та 5.5) чи у «розгляді їхніх рішень» (див. пункт 4.4).

Насамкінець, враховуючи чинні європейські стандарти щодо права, яке надається іноземцям (Конвенція Ради Європи про участь іноземців у публічному житті на місцевому рівні, Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування), доцільно розширити право на участь (й в «ухваленні» рішень) у загальних зборах для «нежителів» та іноземців, які законно проживають на певній території.

У рамки цього висновку не входить обговорення питання доцільності чи необхідності надання таких самих прав біженцям, однак це питання також слід вивчати, беручи до уваги чинність в Україні відповідних Женевських конвенцій.

Нарешті, внутрішньо переміщені особи за визначенням не будуть вважатися місцевими жителями, однак оскільки вони отримали право на тимчасове проживання на території села чи міста відповідно до свого статусу та у всіх випадках вважаються громадянами України, позбавлення їх права на участь у

консультативних/дорадчих процесах у місцях їхнього фактичного проживання, було б рівнозначно подвійному позбавленню громадянських прав (без прав у місці, яке їм довелося залишити, без прав у місці, де вони фактично проживають). А цього слід уникати.

3. Порядок ініціювання, скликання та проведення загальних зборів за місцем проживання визначається статутом територіальної громади.

4. У статуті територіальної громади щодо загальних зборів за місцем проживання визначаються:

- 1) територія проведення загальних зборів;
- 2) засади участі, у тому числі з правом дорадчого голосу;

Коментар: див. коментарі вище щодо значення поняття «дорадчого» голосу. Незрозуміло, що означає «засади участі». Чи можна розуміти, що участь у загальних зборах зробити може бути обов'язковою?

- 3) порядок сприяння органами місцевого самоврядування у підготовці та проведенні загальних зборів;
- 4) порядок та строки розгляду органами місцевого самоврядування рішень, прийнятих загальними зборами;

Коментар: це важливе положення. Однак має бути зрозуміло, що «рішення» може складатися лише з вимоги до органів місцевого самоврядування з належною увагою й добросовісно розглянути таке «рішення», а на практиці — запит чи звернення загальних зборів — і надати вмотивоване обґрунтування врахування чи неврахування «рішення».

5) інші питання організації та проведення загальних зборів.

Коментар: «інші питання» можуть стосуватися кількох питань, зокрема: чи вимагається мінімальна кількість підписів для скликання зборів? Хто скликає збори? Хто складає порядок денний? Чи потрібно встановити кворуму? Або чи потрібен кворум для того, щоб будь-яке «рішення» вважалось дійсним?

До повноважень загальних зборів за місцем проживання належать:

- 1) розгляд будь-яких питань, віднесених Конституцією та законами України до відання місцевого самоврядування, внесення пропозицій відповідним органам та посадовим особам;

Коментар: це визначення надто широке («будь-яких питань, віднесених до відання місцевого самоврядування»), та в ідеалі охоплює два різні питання: розгляд та внесення пропозицій. Для розгляду може не вимагатися комплексна чи складна робота (місцевих чиновників чи депутатів ради можуть попросити надати усні пояснення або інформацію щодо питань, відносно відомих жителям), однак подання пропозицій — цілком інша справа. Це означає, що: деякі питання хтось ретельно вивчив; проекти текстів підготовлено і розповсюджено; наявна достатня інформація про наслідки прийняття пропозицій органом, який її отримує після обговорення та затвердження на загальних зборах тощо.

Було б краще розрізняти ці два типи дій, прояснити наслідки хоча б однієї із них в переглянутій версії цієї статті.

- 2) обговорення проектів актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- 3) заслуховування інформації посадових осіб місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад;
- 4) внесення пропозицій про передачу або продаж у комунальну власність відповідних територіальних громад підприємств, установ та організацій, їх структурних підрозділів та інших об'єктів, що належать до державної та інших форм власності, якщо вони мають важливе значення для забезпечення комунально-побутових і соціально-культурних потреб територіальних громад;

Коментар: даний тип обговорення з подальшим «рішенням», вимагає ретельної підготовки. Внесення пропозицій про «передачу або продаж» на загальні збори є дивним. Усе має відбуватися навпаки: пропозиція щодо передачі або продажу має надходити від міської ради, а на зборах слід обговорювати лише її доцільність. Якщо пропозиція надійде від зборів, необхідно провести надзвичайно детальну та, ймовірно, складну економічну та фінансову оцінку її рентабельності тощо, що може бути незрозумілим для більшості громадян, особливо якщо вони належним чином не поінформовані в рамках підготовчої роботи. Існує значний ризик маніпуляцій.

Щодо цих питань (обговорень технічних питань і проектів зі значними бюджетними та фінансовими перегляньте Хартію, прийняту під час Конференції європейських міністрів у Нафпліоні, у якій зазначено інформацію про просторове планування, 2014 р.⁴

5) внесення пропозицій виконавчим органам сільських, селищних, міських рад щодо залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, та коштів населення, а також бюджетних коштів на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища;

Коментар: в даному питанні пропонується, що податки та збори повинні стягуватися із підприємств, установ та організацій, а за певних обставин — із громадян. Потрібно перевірити сумісність з основоположними нормами податкового законодавства. Навіть якщо «пропозиція» щодо впровадження такого податку сумісна з іншим відповідним законодавством, процес, що веде до розгляду й подальшого прийняття таких пропозицій на зборах, також вимагає комплексної підготовки та технічних навичок, можуть що може зумовити фактичну маніпуляцію зборами. Цю ініціативу слід залишити за органами місцевого самоврядування, які були б зобов'язані запитувати думку громадян щодо проектів, що стосуються «об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури» (значення цього поняття доволі незрозуміле) і «щодо охорони навколишнього природного середовища».

6) внесення пропозицій виконавчим органам сільських, селищних, міських рад щодо подання допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих (померлих або визнаних такими, що пропали безвісти) військовослужбовців, а також військовослужбовців, звільнених у запас (крім військовослужбовців строкової служби та військової служби за призовом осіб офіцерського складу) або відставку, інвалідам з дитинства, багатодітним сім'ям;

Коментар: дане положення рівнозначне запиту виплати з міського бюджету грошової допомоги певним категоріям осіб, які перебувають у неблагополучному соціальному та економічному становищі. Це похвально по своїй суті, але чи зможуть місцеві бюджети покрити ці витрати? Ризик полягає в тому, що тиск з боку суспільства стає непереборним щодо ситуації, коли пропозицію висунуто на розгляд, за неї, можливо, проголосовано, а бюджету для її втілення, недостатньо. Це створює непосильний тягар для міста та його бюджету.

7) внесення відповідно до закону пропозицій щодо найменування та перейменування географічних об'єктів;

8) інші повноваження, визначені законами України.

6. Загальні збори за місцем проживання можуть скликатися сільським, селищним, міським головою, депутатами відповідної ради, старостою, жителями, визначеними абзацом першим частини другої цієї статті.

Коментар: було б доречно згадати тут про мінімальну кількість жителів, які звертаються із таким запитом до сільського, селищного, міського голови, старости, чи депутата відповідної ради, або на мінімальну кількість зібраних підписів жителів, необхідних для початку процедури, або про обґрунтування, яке міський голова повинен надати (міській раді?) щодо прийняття такої ініціативи, яке в якійсь мірі обходить раду. Міські голови підзвітні громадянам і також радам, а тому розгляд такого питання безпосередньо самими жителями без повідомлення про це (чи пояснення причин) ради може виявитися не найкращим підходом. Зауважте, що в цьому випадку посилання на «жителів» здається доречним, оскільки вони більш кваліфіковані у порівнянні з «нежителями» (у цілому) для проведення оцінки потреби й терміновості таких зборів. Однак у разі їхнього проведення, особи, що не є жителями, мають отримати дозвіл на свою присутність (див. вище).

7. Загальні збори за місцем проживання не можуть проводитись у разі введення правового режиму воєнного чи надзвичайного стану відповідно до законодавства.

⁴ <https://rm.coe.int/council-of-europe-conference-of-ministers-responsible-for-spatial-regi/168076c728>

Коментар: можливі й інші випадки «несумісності» між проведенням зборів та іншими заходами, зокрема місцевими чи загальними виборами, які проводяться у той самий день, чи поточними виборчими кампаніями. Мета полягає в тому, щоб уникнути обговорення технічних питань під час політичного протистояння, що може призвести до того, що, оскільки вони зумовити відхилення обговорення від основної мети.

8. Рішення загальних зборів за місцем проживання враховуються органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

Коментар: дана пропозиція вкрай важлива й повинна бути кваліфікованою: який орган влади (рада?), який граничний термін, із яким результатом (позитивна, негативна відповідь, кому її надавати?). Крім того, недоречним здається ставити на одному рівні органи місцевого самоврядування та посадових осіб (на рівних). Загальні збори не повинні кидати виклик владі чи поведінці посадових осіб, а радше закликати чи добиватися дій органів місцевого самоврядування. Посадові особи потрібні і вони безумовно можуть займатись підготовкою зборів, відповідати на запитання, допомагати місцевим депутатам перетворювати пропозиції на офіційні акти й рішення. Однак не варто очікувати, що вони «враховуватимуть» рішення на рівні з органами місцевого самоврядування. У якійсь мірі у цьому законопроекті потрібно переглянути позицію й обов'язки посадових осіб органів місцевого самоврядування на підготовчих етапах та на етапі проведення загальних зборів, щоб не склалося враження, що цілцю усього процесу є саме вони (навіть якщо їхня роль у формуванні політики та реалізації рішень надзвичайно важлива). Цілями, так би мовити, є виборні органи.

Стаття 9. Місцеві ініціативи

1. Жителі села, селища, міста, які мають право голосу відповідно до статті 70 Конституції України, можуть в порядку місцевої ініціативи вносити на розгляд відповідної ради будь-які питання, віднесені Конституцією та законами України до компетенції органів місцевого самоврядування.

Коментар: перегляньте, будь ласка, вищезазначені коментарі, що також будуть стосуватися і цього пункту. Дане положення слід, залежно від обставин, узгодити з попереднім, щодо вимоги про «проживання» для внесення місцевої ініціативи на розгляд відповідної ради. У певному значенні наслідки «подання на розгляд відповідній раді» однакові чи навіть менш значні, ніж ті, що стосуються вирішення питань на загальних зборах, оскільки у такому внесенні немає жодного «обов'язкового» характеру, немає очевидної потреби виключати участь «нежителів» у цій процедурі.

2. У статуті територіальної громади визначаються: порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради; кількість підписів, необхідних для підтримки місцевої ініціативи; порядок, спосіб і форма збору підписів; порядок розгляду радою місцевої ініціативи та інформування про результати її розгляду; інші питання реалізації місцевої ініціативи.

Коментар: дане положення відповідає вимозі щодо належної та прозорої процедури. Воно має стати джерелом натхнення для попередньої процедури. У разі потреби можна розробити єдине положення такого характеру, що охоплюватиме загальні збори й місцеві ініціативи. Беручи до уваги наслідки (ініціатор), було б доречним додати тут посилання на особу або групу осіб, які відповідають за початок місцевої ініціативи.

3. Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю її ініціатора (або уповноваженого зі складу ініціаторів). Про результати розгляду місцевої ініціативи повідомляється її ініціатор (або уповноважений зі складу ініціаторів).

Коментар: важливо визначити особу (осіб), перед якою рада відповідальна за місцеву ініціативу. Викликає подив те, що згадується «присутність» ініціатора, наче вона обов'язкова (а вона не повинна бути такою, адже рада повинна обговорити ініціативу, навіть якщо сам ініціатор відсутній). Складається враження, що присутність інших осіб, які підтримали ініціативу не вимагається і не вітається (а має, оскільки засідання місцевої ради є публічними).

Стаття 13. Громадські слухання

1. Територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких жителі відповідного села, селища, міста

можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

Органи та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані проводити громадські слухання у випадках, визначених законом та статутом територіальної громади.

2. Предметом громадських слухань є питання, віднесені Конституцією та законами України до відання місцевого самоврядування. Предметом громадських слухань можуть бути інші питання у випадках, визначених законом.

3. Проведення громадських слухань є обов'язковим перед прийняттям органом місцевого самоврядування рішень щодо:

- 1) статуту територіальної громади та змін до нього;**
- 2) стратегії розвитку територіальної громади та програм (планів) соціально-економічного та культурного розвитку;**
- 3) генерального плану відповідного населеного пункту, плану зонування та детального плану території;**
- 4) місцевого бюджету на наступний рік;**
- 5) встановлення місцевих податків і зборів, їх ставок і податкових пільг;**
- 6) випуску облігацій місцевих позик;**

Коментар: громадські слухання щодо бюджету, місцевих податків і зборів (створення й подальша зміна ставки), податкових пільг і місцевих облігацій, вітаються, оскільки вони сприяють кращому сприйняттю громадськістю фінансових потреб громади й вимог раціонального управління фінансами, що знаходяться в її розпорядженні. Однак проблема вимагає ретельного урегулювання, оскільки, ймовірно, громада чинитиме опір збільшенню податків, попри необхідність такого рішення, та/чи зменшенню обсягу бюджету. Ці питання слід розглядати з урахуванням зобов'язань, які законодавство покладає на органи місцевого самоврядування, а також межі дії, якими останні користуються (або ні) в питаннях оподаткування та бюджетування. Щоб компенсувати можливе невдоволення громадян стосовно прийняття рішень щодо бюджетування (те, що їхній вплив буде незначним), їм слід дозволити приймати рішення щодо того, як витратять частку бюджету через механізм «партисипативного/громадського бюджету». Рішення щодо таких «партисипативних бюджетів» можуть приймати громадяни й бути віднесені районним в місті радам (де вони існують) чи органам самоврядування.

7) відчуження з комунальної власності підприємств, що створюють, виробляють або надають житлово-комунальні послуги, передачі їх у концесію, довгострокову оренду;

8) встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, щодо яких рішення приймають органи місцевого самоврядування;

9) організації територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають охороні;

10) розміщення на території громади екологічно небезпечних об'єктів, надання дозволів на яке належить до компетенції ради.

4. Порядок ініціювання, підготовки, проведення громадських слухань та строки розгляду пропозицій, що вносяться за результатами громадських слухань, визначаються статутом територіальної громади, якщо інше не передбачено законом.

Коментар: процедура, зазначена у цьому положенні, може значною мірою бути такою ж, як і в попередніх процедурах. Було б доцільно згрупувати положення по суті, «типи» інструментів участі й мати єдине положення щодо процедурних питань, які значною мірою можуть бути однаковими.

5. Пропозиції, що вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування. Рішення, прийняті за результатами розгляду таких пропозицій, підлягають обов'язковому оприлюдненню.

Коментар: у даному положенні, схоже, немає потреби згадувати «посадових осіб». Посадові особи не володіють окремими та автономними повноваженнями щодо прийняття рішень, окрім обов'язку служити місцевій раді під час підготовки до обговорення й подальшого впровадження її рішень. Згадки про посадовців також можна вилучити із цього положення.

Стаття 14. Органи самоорганізації населення

Сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

2. Порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення визначається законом і **статутом територіальної громади**.

Коментар: дане положення є дуже важливим, враховуючи, що прописано зважено та стисло. «Органи самоорганізації» згадуються в Конституції, а тому займають місце в каталозі партисипативних інструментів, які доступні громадянам. Однак вони не повинні тлумачитися чи ставати аналогами або опонентами до місцевих рад. Оскільки їхнє функціонування залежатиме від іншого закону, тут залишається малий простір для коментарів (обмежуючись закликом до стриманого та ретельного зважування інтересів, які під питанням: місцевих рад, які не повинні бути позбавлені своїх функцій та ролі; щодо інтересів громадян, чия участь у публічних справах вітається, але не у будь-якій формі, яку можуть обрати малі чи великі групи. Якщо органи самоорганізації наділяються певними повноваженнями, фінансовими ресурсами та майном (у власність чи управління) громади, то слід ретельно розробити положення щодо порядку та умов створення, правил що стосуються організації діяльності (і підзвітності) ОСНів. У таких випадках вимога, щоб особи, котрі причетні до управління органами самоорганізації, були жителями — виправдана. Це обґрунтовано рівнем постійної їхньої присутності та зв'язку із місцем, де приймаються рішення та реалізуються бюджети.

Стаття 19. Статут територіальної громади

1. З метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування **сільська, селищна, міська рада на основі Конституції та законів України затверджує статут територіальної громади**.

Коментар: у цьому пункті викладено принцип, що сільські, селищні чи міські ради можуть приймати статут територіальної громади. З огляду на важливі питання, які має регулювати цей статут (див. тут), важливо, щоб його прийняття було обов'язковим, а не факультативним. Було б дивно, якби деякі міста мали статут, а відтак — правову основу для реалізації основних ініціатив на місцевому рівні, зокрема щодо «партисипативної» демократії, а інші не мали такої можливості. Це створило б неприйнятну нерівність між громадянами. Права одних були б розширеними, а інших — ні, лише через те, що селище (або інший населений пункт) прийняло рішення (чи упустило можливість) не створювати та ухвалити такий статут.

Як альтернатива, закон може встановити поріг, наприклад 1000 жителів, перевищення якого передбачатиме обов'язковість прийняття статуту. У такому разі в цей законопроект чи у будь-який інший закон що стосується громадської участі слід додати положення, яке дозволить безпосередню реалізацію інструментів громадської участі, стосуються загальних зборів, ініціатив, громадських слухань, органів самоорганізації населення тощо, у випадку коли громада села, селища чи міста не прийняла статут, який, як правило, мав би містити детальні положення, що дозволяють реалізацію цих процедур. У випадку відсутності статуту такі ж положення застосовуватимуться на основі закону.

З іншого боку, видається сумнівним те, що для обґрунтування статуту використано необхідність «врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування». Якщо пов'язати мету місцевого самоврядування із соціальною, культурною, етнічною й іншими «особливостями» громади, ймовірний ризик того, що здійснення права на місцеве самоврядування стане формою впровадження інших прав. Це речення з недосконалим формулюванням, яке може бути причиною неправильного перекладу, можна упустити, щоб уникнути двозначності в тлумаченні та впровадженні (див. пункт 3 цього документа).

2. Підготовка проекту статуту територіальної громади здійснюється робочою групою, утвореною радою, до складу якої можуть входити депутати відповідної ради, посадові особи місцевого самоврядування, представники громадськості тощо.

3. У статуті територіальної громади з урахуванням особливостей здійснення місцевого самоврядування у цій територіальній громаді визначаються такі питання:

- 1) загальна характеристика територіальної громади (історія місцевого самоврядування на відповідній території, участь в асоційованих організаціях і міжнародна співпраця тощо);
 - 2) порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення;
 - 3) форми безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування;
 - 4) засади взаємовідносин органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з інститутами громадянського суспільства;
 - 5) особливості матеріально-фінансового забезпечення місцевого самоврядування;
 - 6) форми громадського контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування, у тому числі їх звітування перед територіальною громадою та інформування про свою діяльність;
 - 7) засади взаємовідносин відповідної територіальної громади з іншими територіальними громадами, їх органами місцевого самоврядування та посадовими особами.
- У статуті територіальної громади можуть визначатися також інші питання, що не суперечать законам і зумовлені історичними, національно-культурними, соціально-економічними та іншими особливостями територіальної громади.

Коментар: вищезазначений перелік можна доповнити посиланням на основні принципи, які б надихали раду (і місцеву громаду) на реалізацію політик, зокрема: сприяння соціально-економічному розвитку громади; забезпечення рівноправного ставлення до всіх громадян; захист найбільш уразливих груп; повага до навколишнього середовища та сприяння «зеленого» підходу у розвитку тощо. У статуті можна було б також згадати типи документів, які громада може прийняти, щоб задати для себе відчуття напрямку та цілей для досягнення: стратегічні плани; середньо- чи довгострокові цілі; цілі сталого розвитку тощо.

4. Статут територіальної громади передається сільським, селищним, міським головою центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування, для його опрацювання на предмет відповідності Конституції та законам України невідкладно після його затвердження.

Коментар: у цьому пункті слід згадати орган, який приймає статут територіальної громади. Очевидно, що це рада.

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування, протягом тридцяти днів з дня отримання статуту територіальної громади проводить його експертизу та, у разі виявлення невідповідності його положень Конституції та законам України, надсилає відповідній сільській, селищній, міській раді вмотивовану вимогу про приведення окремих положень статуту у відповідність Конституції та законам України.

Сільська, селищна, міська рада на найближчій черговій сесії розглядає вимогу центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування, та приймає рішення про приведення статуту територіальної громади у відповідність до Конституції і законів України, про відхилення зазначеної вимоги або повідомляє про те, що зазначене питання не було розглянуте радою. Належним чином засвідчена копія прийнятого рішення або оригінал повідомлення невідкладно направляється радою центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування.

У разі якщо сільська, селищна, міська рада не прийняла відповідно до абзацу третього цієї частини рішення про приведення статуту територіальної громади у відповідність до Конституції і законів України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування, може звернутись до суду в порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України, із позовом про визнання рішення про затвердження статуту територіальної громади протиправним та нечинним.

Перебіг строку звернення центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування, до адміністративного суду із позовом про визнання рішення про затвердження статуту територіальної громади протиправним та нечинним починається з моменту отримання центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування, копії рішення відповідної ради про відхилення вимоги про приведення статуту територіальної громади у відповідність до Конституції і законів України або повідомлення про те, що зазначене питання не було розглянуте радою відповідно до абзацу третього цієї частини.

Експертиза на відповідність статуту територіальної громади Конституції та законам України проводиться у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Коментар: вищезазначені п'ять абзаців містять дуже детальний опис процедури для проведення перевірки статуту територіальної громади. Викликає подив те, що п'ятий абзац, схоже, робить попередні чотири непотрібними, оскільки в ньому зазначається, що саме Кабінет Міністрів визначає спосіб проведення такої перевірки. У будь-якому разі, ймовірно, доцільніше сказати, що контроль за законністю проекту статуту громади має здійснювати орган, описаний менш запутаною формою (наприклад, Мінрегіон), а модальності й терміни мають визначатися подальшим підзаконним нормативним актом.

Стаття 75. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами

1. Органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони періодично, але не менш як два рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність. **Порядок такого інформування та звітування визначається статутом територіальної громади.**

Коментар: у новому проекті Закону до вже чинного тексту додано лише останнє речення, яке не створює труднощів. Утім, доречно нагадати про складність у прийнятті того, що виборні органи (органи місцевого самоврядування) й особи (посадовці) мають бути на рівних умовах, коли мова йде про підзвітність, контроль та обов'язки перед місцевою громадою (народом). Посадовці діють як «інструменти» органу (органів місцевого самоврядування), чії рішення й дії вони описують, захищають чи обґрунтовують в очах громадськості. Їхню підзвітність не можна віднести до політичних умов (чи були ефективними політика й дії органів місцевого самоврядування? Чи принесли вони результати?), а лише до умов законності (Чи діяли вони відповідно до закону?). Те, що окремі особи стають підзвітними за політичні дії (громади) перед громадянами, виглядає досить дивно, оскільки особи мають «політичну відповідальність» (це стосується депутатів місцевих рад, а також високпосадовців, які наділені політичними або квазіполітичними функціями, наприклад через їхнє призначення міським головою) і припиняють виконувати свої функції, коли закінчується термін повноважень міського голови. Вони також підзвітні, а їхні повноваження, як і депутата чи міського голови, можуть бути відкликані (якщо закон передбачає таку можливість). Однак в іншому випадку ці особи повинні бути захищені своїм правовим статусом, що робить їх юридично, але не політично, відповідальними за дії (або помилки) громади.

Стаття 80. Дострокове припинення повноважень органів самоорганізації населення

1. Дострокове припинення повноважень органів самоорганізації населення

1) невиконання рішень сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, її виконавчого комітету, загальних зборів за місцем проживання або невиконання своїх повноважень, порушення Конституції і законів України, інших актів законодавства;

2) його саморозпуску.

2. Рішення про дострокове припинення повноважень органу самоорганізації населення приймається загальними зборами жителів за місцем проживання, що утворили даний орган, або відповідною радою у порядку, визначеному законом і статутом територіальної громади.

Коментар: стаття 14, зазначена вище, стисло стосується визначає створення органів самоорганізації населення. Натомість стаття 80 надто детально описує припинення діяльності таких органів. Положення сформульовано заплутано досить дивним способом, оскільки, з одного боку в ньому надто детально перелічено причини й способи розпуску (пункт 1), а з іншого зазначено, що рішення (і способи) щодо припинення повноважень органу мають визначати закон (про органи самоорганізації населення?) і статут громади (пункт 2). Положення цієї статті схожі на спробу визначити основною та переважаючою причиною припинення повноважень ОСНів «невиконання рішення» та «невиконання повноважень». Обидві ситуації потрібно додатково кваліфікувати для їхнього подальшого застосування: що мається на увазі під «невиконанням рішення» – затримка? відсутність обґрунтування? оскарження законності рішення? І що означає ширше поняття «невиконання повноважень»? Насамкінець, що означає «саморозпуск» у порівнянні з «достроковим припиненням повноважень»: звичне припинення діяльності органу самоорганізації після обмеженого строку, або викликане серйозним порушенням закону чи критично неналежним управлінням тощо?

Ця стаття надто проблематична, її варто видалити чи викласти в іншій формі.

Закон України «Про органи самоорганізації населення»

Стаття 15. Делеговані повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради

1. Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада може **у порядку, визначеному статутом територіальної громади**, додатково наділяти орган самоорганізації населення частиною своїх повноважень **(крім виключних повноважень ради)** з одночасною передачею йому додаткових коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень, здійснює контроль за їх виконанням.

Коментар: зміна до цієї статті, що стосується «виключних повноважень ради», важлива, оскільки захищає ради від ліквідації більшості функцій через передачу їх (делегування) одному чи кільком органам самоорганізації населення в межах громади. Однак незрозуміло, що мається на увазі під «виключними повноваженнями». Можливо, визначення цих «виключних» повноважень зустрічається законі про місцеве самоврядування. У такому разі цей законопроект повинен прямо посилатися на відповідні положення законів. Якщо ж згаданого визначення немає, загальної згадки про «виключні повноваження» недостатньо, оскільки це помилкове твердження й воно може призвести до відкриття судових проваджень. Краще видалити це доповнення й до останнього речення додати слова «відповідно до закону».