

SECRETARIAT GENERAL

Directorate General II – Democracy

Democratic Governance Directorate

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Страсбург, 13 вересня 2016

CELGR/LEX (2016)7

ВИСНОВОК
ЩОДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ
«ПРО ЗАГАЛЬНІ ЗБОРИ (КОНФЕРЕНЦІЇ) ЧЛЕНІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ
ГРОМАДИ ЗА МІСЦЕМ ПРОЖИВАННЯ»

Цей Звіт підготовлений Департаментом демократичних інститутів та врядування Генерального директорату II – з питань демократії у співпраці з експертом Ради Європи Анною Гампер.

Висновок щодо проекту Закону України «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання»

I. Вступ

Висновок щодо проекту Закону України «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» було підготовлено на запит Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування в рамках Програми Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні».

Даний законопроект – важливий крок, що дозволить заохотити та спростити здійснення права участі у справах місцевого органу влади через загальні збори та конференції як одну з форм прямої демократії.

Проект Закону не має конституційного статусу; стосується організаційно-правової основи скликання та проведення загальних зборів членів територіальної громади за місцем проживання та конференцій їхніх представників, повноваження загальних зборів (конференцій) та порядок реалізації цих повноважень.

Правовою основою для загальних зборів (конференцій) є Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Постанова Верховної Ради України від 17.12.1993 № 3748-ХІІ «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні». Стаття 69 Конституції України визначає, що *«Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії»*. Стаття 8 Закону України «Про місцеве самоврядування» визначає загальні збори як одну з форм безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення; зазначає, що рішення загальних зборів враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності; містить посилання на спеціальний закон про загальні збори та статuti територіальних громад.

Відповідно до наданої пояснювальної записки в Україні немає такого спеціального закону, а зміст Постанови Верховної Ради України від 17.12.1993 № 3748-ХІІ «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» (регулює порядок скликання і проведення загальних зборів та реалізації їхніх рішень) *«увійшов у протиріччя із Конституцією України, Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про органи самоорганізації населення»*, оскільки дана Постанова була прийнята до ухвалення Конституції України та вищезазначених

законів; крім того, *«Це унеможлиблює реалізацію права членів територіальної громади на участь у вирішенні питань місцевого значення».*

У цьому висновку¹ не розглянуто питання, чи відповідає даний законопроект законодавству України.

У висновку не розглянуто питання, чи відповідає проект Закону національній правовій системі. Статті, що цитуються без додаткового посилання, є статтями проекту Закону *«Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання».*

Європейські стандарти.

Європейські стандарти в цій сфері закріплені в Європейській хартії місцевого самоврядування, Додатковому протоколі до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади (Україна ратифікувала як Європейську хартію місцевого самоврядування, так і Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади; в останньому випадку Україна заявила, що *«реалізовуватиме заходи із здійснення права участі у справах органу місцевого самоврядування, передбачені пунктом 2 статті 2 Додаткового протоколу, згідно із своїм конституційним порядком»*), Рекомендації Rec(2001)19 Комітету міністрів Ради Європи *«Про участь громадян у місцевому публічному житті»* та в Конвенції Ради Європи про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні (Україна поки що не ратифікувала цю Конвенцію).

Що ж стосується права участі у справах місцевого органу влади та заходів зі здійснення права участі, Стаття 3 Європейської хартії місцевого самоврядування визначає:

1. Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

2. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення ніяким чином не заважає

¹ Цей висновок складений на основі англійського перекладу проекту Закону та пояснювальної записки. Автори цього висновку не несуть відповідальності за будь-які помилки перекладу.

використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом.

Окрім «зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян», в Хартії не зазначено будь-яких інших більш конкретних принципів або форм безпосередньої участі громадян у справах місцевого органу влади.

Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади доповнює Хартію, визначаючи право участі у справах місцевого органу влади як *«право вживати рішучих заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень та обов'язків місцевого органу влади»*. Пункт 2 статті 2 містить перелік заходів, необхідних для реалізації права участі громадян у справах місцевого органу влади: *«процедур залучення людей, які можуть включати консультаційні процеси, місцеві референдуми й звернення та, у випадках, коли на території органу місцевого самоврядування є багато жителів та (або) коли орган місцевого самоврядування охоплює великий географічний регіон, заходи із залучення людей на рівні, найближчому до них»*.

Пояснювальна доповідь до Додаткового протоколу наголошує, що такий перелік заходів, наведений в пункті 2 статті 2, не є вичерпним. Крім того, стаття 1 (пункти 5.1 – 5.3), встановлює, що формальності, умови чи обмеження стосовно здійснення права участі у справах місцевого органу влади, а також *«формальності, умови та обмеження, які є необхідними для забезпечення того, щоб здійснення права участі не загрожувало етичній чесності й прозорості здійснення повноважень місцевих органів влади»*, повинні бути передбачені законодавством.

Додаток II (Розділ А, пункт 7, підпункт і) до Рекомендації Rec(2001)19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» містить перелік кроків й заходів, спрямованих на заохочення громадян до участі в місцевому публічному житті та на зростання такої участі:

«Розвивати - як у найбільш населених містах, так і в сільських регіонах - так звану форму об'єднання сусідів, щоб дати громадянам можливість більше впливати на їхнє місцеве середовище й діяльність місцевих рад у різних сферах життя. Конкретніше:

і) заснувати органи, підпорядковані місцевій раді (дослівно «на субмуніципальному рівні») (якщо потрібно, виборні або такі, до яких входять обрані представники влади), яким можуть бути надані дорадчі та інформаційні функції і, можливо, делеговані виконавчі повноваження».

Європейські стандарти не визначають універсальні форми участі громадян у справах місцевого органу влади, однак збори громадян стали широко поширеним інструментом прямої участі громадян в різних державах-членах Ради Європи², незважаючи на те, що різноманітна термінологія застосовується до схожого механізму. Відповідно загальні збори, як це визначено в законопроекті *«зібрання членів територіальної громади (мікрогромади) для розгляду і вирішення питань місцевого значення»*, можуть бути таким механізмом.

Інші стандарти, які містяться у Рекомендації Rec(2001)19 Комітету міністрів Ради Європи *«Про участь громадян у місцевому публічному житті»*, стосуються ролі дітей, молоді та іноземців у демократичній участі; *«використання інформаційних та комунікаційних технологій з метою заохочення і здійснення права на участь; забезпечити широке коло інструментів участі та можливість їх поєднання, адаптуючи способи їх застосування залежно від обставин»*.

II. Детальний аналіз

Загальний коментар стосується питання узгодженості законодавчих актів. В більшості країн базовий закон про місцеве самоврядування встановлював би загальні правові рамки для того, що в Україні називається загальними зборами та конференцією; такі рамки б доповнювалися подальшими підзаконними актами, залишаючи свободу дій для місцевих органів влади, щоб пристосуватися до місцевих умов в їхніх статутах. Рада Європи також надала висновок щодо проекту Закону України *«Про органи самоорганізації населення»*, який також має на меті забезпечення участі громадян у справах місцевого органу влади, хоча конкретні механізми відрізняються. Щонайменше, потрібно об'єднати ці два законопроекти.

Інший коментар стосується самого розміру території, де можливо проводити загальні збори (конференцію). Похвально, що проект Закону відкриває можливість для проведення загальних зборів (конференції) на таких мікрорівнях як будинки, багатоквартирні будинки та гуртожитки. Проте, зокрема, у великих містах значне збільшення кількості таких мікро форм організації може призвести до значного ускладнення взаємодії з місцевими органами влади, а також значно обмежило б вплив останніх на громадські рішення, і, отже, їх важливість.

² Див., наприклад, в Австрії, Хорватії, Естонії, Греції, Угорщині, Мальті, Румунії, Сербії, Словенії, Іспанії, Колишній Югославській Республіці Македонії, Туреччині та Україні.

Стаття 1: у цій статті визначено мету та основний зміст Закону і дано роз'яснення, що «загальні збори» означають збори членів територіальної громади за місцем проживання, тоді як «конференція» складається з їхніх представників. Це означає, що «загальні збори» є інструментом прямої демократії, а «конференція» – представницької демократії.

Стаття 2: ця стаття містить перелік юридичних визначень, що роблять Закон більш конкретним і тим самим сприяють правовій визначеності.

Однак було б корисно також надати визначення «дрібнішим складовим територіям» і «територіальній громаді», щоб відокремити їх від терміна «мікрогромада». Чи термін «територіальна громада» ідентичний тому, що містить перший абзац статті 140 Конституції України? Чи термін «громада» потрібно розуміти як територіальну одиницю або сукупність осіб?

Визначення поняття «конференція» розпливчасте, тим більше що неясно, чи стосуються «члени відповідної території» та «дрібніші складові території» мікрогромади або ж іншого рівня місцевого самоврядування. Слід уточнити, чи «конференція», на відміну від «загальних зборів», означає просто представницький орган мікрогромади замість самих членів мікрогромади (як це можна зрозуміти зі ст. 1). Визначення поняття «питання місцевого значення» розпливчасте, оскільки воно стосується «інших питань, які не належать до виключної компетенції органів державної влади України» та «життєдіяльності людей та розвитку територіальної громади».

Термінологія даного законопроекту повинна узгоджуватися з проектом Закону «Про органи самоорганізації населення».

Рекомендовано вживати формулювання «загальні збори та конференції» (замість «загальні збори (конференції)») для того, щоб чітко визначити, що різні механізми застосовуються до цих інструментів.

Поняття «члени територіальної громади» визначено в даній статті, проте в ст. 140 Конституції України вживається слово «жителі». Крім того, термін «мікрогромада» є новим в законодавстві.

Стаття 3: із міркувань послідовності, статтю 3 слід об'єднати зі статтею 1. Хоча в ній є частина 1, а частина 2 відсутня.

Статті 4–6: ці положення чіткі, послідовні та відповідають принципам Ради Європи. Посилання у частині 1 статті 5 на Європейську хартію місцевого самоврядування та Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади варті високої оцінки. Однак краще було б відокремити «загальні збори» від «конференції», замість того щоб брати «конференції» в дужки. Наприклад, у частині 1 статті 4 зазначено, що «загальні збори (конференції) є однією з форм безпосередньої участі», що є неправильно з технічної точки зору: тільки загальні збори передбачають безпосередню участь, тоді як конференції стосуються представницької демократії.

Стаття 7: останнє речення частини 1 незрозуміле через плутанину між загальними зборами й конференціями, з одного боку, та територіальними громадами, мікрогромадами й «дрібнішими складовими територіями», з іншого боку. Було б набагато зрозуміліше, якби в Законі не використовувалося стильове форматування з застосуванням лапок, а містилися конкретні положення, наприклад: «Стаття Х... також стосується / не стосується конференцій» або «Стаття Y... також стосується / не стосується дрібніших складових територій».

Право участі (із правом дорадчого голосу) членів територіальної громади, які досягли 16 років, відповідає вимозі, що містить Рекомендація Rec(2001)19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті», стосовно залучання молоді до участі у вирішенні місцевих справ та заслуговує похвали.

У частині 5 статті 7 згадується «ініціатор». З міркувань послідовності, слід було б дати посилання на статтю 11, що роз'яснює це поняття.

Стаття 8: незрозуміло, яким чином загальні збори або конференція можуть проводитися на ще меншій території, ніж гуртожиток. Тому потрібно виключити посилання на «інші дрібніші території».

Стаття 9: повноваження загальних зборів надзвичайно численні. З одного боку, питанням практичної політики є те, чи насправді члени територіальної громади мають час, щоб впоратися з такою великою кількістю проблем. З іншого боку, більшість з цих повноважень не підривають компетенції місцевих органів влади, оскільки вони стосуються лише обговорень, пропозицій чи звітів, які ні до чого не зобов'язують місцеві органи влади (за винятком, однак, повноваження, передбаченого п. 15 (г) ч. 1

ст. 9, що допускає односторонню відмову від виконання делегованих завдань). Проте деякі повноваження загальних зборів безпосередньо зачіпають органи самоорганізації населення, і в частині, що їх стосується, автори посилаються на аналіз проекту Закону «Про органи самоорганізації населення».

Останнє речення частини 1 передбачає, що загальні збори можуть розглядати та вирішувати інші питання, що належать до їхніх повноважень та зачіпають інтереси членів територіальної громади (мікрогромади). Це загальне формулювання («інші питання, що належать до їхнього повноваження») є тавтологією, оскільки повноваження прямо визначені у статті 9. У частині 3 визначено, що на загальних зборах не можуть розглядатися та вирішуватися питання, які не належать до повноважень загальних зборів. Щоб уникнути плутанини, слід уточнити, чи є перелік повноважень вичерпний.

Стаття 10: повноваження конференції слід визначити точніше.

Стаття 11: ця стаття містить докладні процедурні норми скликання загальних зборів. Це досить незвично, якщо порівнювати з іншими європейськими країнами,³ законодавство яких передбачає скликання місцевих зборів, але у значно менш докладний спосіб. Проте, з огляду на величезний список функцій, може бути доцільно визначати процедуру скликання таким формальним чином. Частини 10 і 11 статті 11, крім того, відповідають підпункту (iii) пункту 2 статті 2 Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади, а також Рекомендації Rec(2001)19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті».

Стаття 13: ця стаття містить докладні процедурні норми проведення загальних зборів (конференції). Проте, з огляду на величезний список функцій загальних зборів і конференцій, може бути доцільно визначити їх проведення у формальний спосіб.

Оскільки у статті 2 та частині 1 статті 7 члени територіальної громади, що мають право брати участь у таких зборах, визначені як особи, що можуть не мати громадянства, не зрозуміло, як такі особи зможуть надавати паспортні документи згідно з частиною 1 статті 13.

³ У низці європейських країн передбачена можливість проведення (суб)місцевих зборів (різних видів), серед них, зокрема в Австрії, Німеччині та Швейцарії.

Стаття 14: норма, що «спосіб голосування визначається регламентом та учасниками загальних зборів (конференції)», є незрозуміла й суперечлива.

Правила голосування повинні бути закладені в самому Законі, з огляду також на широкий перелік завдань, що стоять перед загальними зборами (конференціями).

У частині 4 є посилання на «власні» повноваження загальних зборів (конференції), однак у статті 9 не наведено відмінностей між «власними» та «делегованими» повноваженнями. Положення про те, що рішення, які нібито підпадають під «власні» повноваження (як, наприклад, створення органу самоорганізації населення), не потребують додаткового затвердження органами місцевого самоврядування чи їхніми посадовими особами, не відповідає частинам 1 і 3 статті 16, а також суперечить проекту Закону «Про органи самоорганізації населення», стаття 12 якого передбачає, що дозвіл на створення органу самоорганізації населення надається місцевими органами влади, крім випадків, коли це може призвести до порушення Конституції чи інших законів.

Стаття 15: треба було б передбачити можливість оскарження учасниками загальних зборів (конференції), якщо протокол був оформлений неправильно.

Частина 5 статті 15 відповідає підпункту (iii) пункту 2 статті 2 Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади, а також Рекомендації Rec(2001)19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті». Як і в деяких інших випадках, однак можна задатися питанням: чи дійсно необхідна така велика стаття з п'ятьма частинами з прямим способом викладу щодо протоколу загальних зборів (конференції).

Стаття 16: Частина 1 надзвичайно розпливчата і має бути погоджена з частиною 4 статті 14. Природно, що всі рішення загальних зборів (конференції) будуть певною мірою «стосуватися органів місцевого самоврядування». Слід уточнити, за яких умов потрібне ухвалення. Якщо орган місцевого самоврядування (частково або повністю) відхиляє рішення, чи повинно ухвалення спиратися на правові та (або) політичні аргументи? Відповідно до частини 3 статті 16, можливі будь-які підстави, за умови, що для них надане «пояснення». Це не відповідає частині 4 статті 14 або статті 12 проекту Закону «Про органи самоорганізації населення».

Частину 8 статті 16 потрібно узгодити з проектом Закону «Про органи самоорганізації населення», оскільки такі органи мають свої власні структури, уповноважені

ухвалювати рішення, і посилення треба обмежувати рішеннями, що стосуються цих органів. Не зрозуміло, що означає «рекомендованими до виконання усіма членами територіальної громади».

Стаття 17: перелік скаржників нечіткий, наприклад, не зрозуміло, чи входять до нього всі види підприємств, установ і організацій, заснованих на одній території, чи ні. Відсутні точні правила такого оскарження, наприклад, які повинні бути підстави, чи є якісь обмеження в часі тощо. Якщо суд приймає скаргу на розгляд (можливо, з правових причин), чи може він скасувати рішення, ухвалене загальними зборами (конференцією) і повернути це питання на розгляд загальних зборів (конференції) або ж замінити власним рішенням на свій розсуд?

Стаття 18: очевидно, вимога про «розгляд» рішення не обов'язково означає, що їх потрібно ухвалювати (див. вище).

Мета запровадження санкцій, що передбачено статтею 18, – забезпечити дотримання посадовцями органів місцевого самоврядування норм доброчесності, про які йдеться в Рекомендації Rec(2001)19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» та Додатковому протоколі до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади.

Розділ V, частина 2: рекомендовано узгодити статтю 8 із запропонованим формулюванням: «загальні збори і конференції» замість «загальні збори (конференції)».

III. Загальний аналіз

В цілому, запропонований проект Закону «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» є доволі комплексним законодавчим актом та відповідає європейським стандартам в цій сфері. Однак, рекомендовано переглянути законопроект задля вирішення ряду питань як щодо форми, так і щодо змісту.

Текст законопроекту є надзвичайно технічним та деталізованим. Можна ствердити, що краще було б спростити проекту Закону, закріпивши в ньому тільки загальні принципи щодо загальних зборів та конференції та залишити деталізацію для статутів територіальних громад. У будь-якому разі, настійно рекомендується інтегрувати даний

законопроект у проект Закону «Про органи самоорганізації населення» з метою забезпечення узгодженості законодавства та уникнення дублювання.

Загалом, проект Закону «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» потребує перегляду в меншій мірі, ніж проект Закону «Про органи самоорганізації населення». Проте є декілька проблем, на які слід звернути увагу як із погляду форми, так і змісту.

Стосовно форми, деякі положення розміщені несистематично, тобто не в тих розділах, хоча зачіпають аналогічні чи схожі питання. Деякі юридичні визначення, що були б доречні, відсутні, тоді як інші поняття визначені нечітко. У положеннях слід розрізняти чіткіше, коли, як і якою мірою вони стосуються виключно загальних зборів або конференцій чи обох із них. При відсутності повної інтеграції (що було б кращим рішеннями) повинно бути більше посилань і сумісних положень між цим проектом Закону і проектом Закону «Про органи самоорганізації населення».

Щодо змісту, то основна мета цього проекту Закону, а саме розробка нормативно-правової бази для загальних зборів або конференцій на субмісцевому рівні, відповідає положенням Європейської хартії місцевого самоврядування, Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади (зокрема, п. 4.1 ст. 1, п. 4.2 ст. 1, пп. ii(a) п. 2 ст. 2, і пп. iii п. 2 ст. 2), а також Рекомендації Rec(2001)19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» не тільки щодо прямої участі громадян у загальних зборах або конференціях, а також, більш конкретно, в тому, що стосується участі іноземців, молоді та відкритої публікації інформації про загальні збори.

Законопроект повинен враховувати і той факт, що територіальні громади дуже відрізняються за розміром, починаючи від громад, де проживає менше 100 жителів, до міст з мільйонним населенням. Правила та процедури скликання та проведення загальних зборів та конференцій повинні ефективно застосовуватися як у великих містах, так і в малих сільських громадах, а також в різних областях України. Це може також слугувати хорошим аргументом, щоб знизити рівень деталізованості цього законопроекту та залишити більше можливості для місцевих органів влади пристосувати діяльність загальних зборів та конференцій до місцевих умов.

Заслужує на високу оцінку те, що у проекті Закону як частина його правової основи згадуються Європейська хартія місцевого самоврядування та Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого

органу влади. Безумовно, бажано якомога ближче залучати жителів територіальної (суб)громади й надавати їм можливість висловлювати свої побажання щодо розв'язання місцевих проблем. Однак, з огляду на європейські порівняльні стандарти, поділ місцевих громад на такі малі одиниці видається вельми незвичайним. Попри наміри, спрямовані на посилення прямого народовладдя, це загрожує низкою суттєвих ризиків для «функціонування справжньої політичної демократії» (п. 5.3 ст. 1 Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади): по-перше, кількість повноважень загальних зборів (конференцій) настільки величезна, що здатність і бажання жителів практично займатися цими питаннями викликає сумніви. Оскільки порядок скликання й проведення зборів дуже докладний і формальний (що само собою природно, зважаючи на покладену на них велику відповідальність), може виникнути тенденція уникати загальних зборів, а радше проводити конференції, які, втім, становлять інструмент представницької, а не прямої демократії. По-друге, правила обрання делегатів конференції, а також вимоги щодо проведення конференцій є відносно розрізнені та неповні.

По-третє, у проекті Закону недостатньо визначено, в яких випадках загальні збори або конференція можуть ухвалювати рішення, обов'язкові до виконання, і якими саме є їхні «власні» повноваження. По-четверте, право на оскарження в судовому порядку потребує набагато більшої деталізації. По-п'яте, зіставляючи з проектом Закону «Про органи самоорганізації населення», викликають сумніви складні функціональні взаємозв'язки та потреба у співіснуванні загальних зборів і, навіть більше, конференції, з одного боку, та органу самоорганізації населення, з іншого боку.

В Європейській хартії місцевого самоврядування безпосередньо не згадується про субмісцеві форми прямої чи представницької демократії, хоча у пункті 2 статті 3 вона передбачає, що право на місцеве самоврядування належить радам або зборам, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це, однак, жодним чином не заважає проведенню зборів громадян, референдумів чи будь-якій іншій формі прямої участі громадян, якщо це дозволено законом. Немає сумнівів, що проект Закону стане саме таким законодавчим актом і що запропоновані загальні збори будуть саме такими зборами громадян, навіть якщо вони обмежені певною територією.

Стосовно повноважень, то в Європейській хартії місцевого самоврядування приділено основну увагу обсягу місцевих повноважень порівняно з національними або

регіональними повноваженнями і водночас нічого не згадується про розподіл повноважень на місцевому рівні. Якщо національне законодавство передбачає існування субмісцевих органів та наділяє їх компетенцією, тому що вони мають «найтісніший контакт із громадянином» (п. 3 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування), тоді потрібно їх зробити законними шляхом проведення демократичних виборів, встановлення підзвітності та контролю.

Стосовно Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади, то проект Закону містить деякі його положення, як-от можливість для жителів (а не лише українських громадян)⁴ голосувати на загальних зборах або бути обраними делегатами конференцій. Насамперед, мова йде про підпункт ii(a) пункту 2 статті 2 Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування, в якому згадуються «процедури залучення людей, які можуть уключати консультаційні процеси, місцеві референдуми й звернення та, у випадках, коли на території органу місцевого самоврядування є багато жителів та (або) коли орган місцевого самоврядування охоплює великий географічний регіон, заходи із залучення людей на рівні, найближчому до них». Загальні збори або конференції можна розглядати як захід залучення людей на найближчому до них рівні, хоча проект Закону не обмежує їх великими географічними зонами, а дозволяє вкрай малі субмісцеві підрозділи. Попри те що намір законодавця забезпечити найтісніший контакт із громадянином і субсидіарність заслуговують найвищої оцінки, конкретні проблеми, пов'язані з цим проектом Закону, також з огляду на Європейську хартію місцевого самоврядування, не можуть бути вирішені лише посиленням на підпункт ii(a) пункту 2 статті 2 Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування.

IV. Рекомендації

В цілому, проект Закону відповідає європейським стандартам, однак в даному висновку надано ряд рекомендацій з метою поліпшення законопроекту. Докладні рекомендації впливають із розділу II цього висновку. Нижче наведено основні рекомендації:

- вдосконалити термінологію, зокрема, щодо визначень «загальні збори», «конференція», «питання місцевого значення»; узгодити термінологію з проектом Закону «Про органи самоорганізації населення» та іншими законами;

⁴ Навіть попри те що Україна не ратифікувала Конвенцію про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні.

- зробити Закон більш чітким і систематизованим, з урахуванням положень проекту Закону «Про органи самоорганізації населення»;
- уточнити й розширити деякі правові визначення, а також відмінність між «власними» й «делегованими» повноваженнями загальних зборів;
- спростити процедурні норми щодо скликання та проведення загальних зборів та конференції;
- уточнити вимоги до конференції та визначити точне коло її повноважень;
- запровадити таємне голосування на виборах делегатів конференції;
- повторно переглянути, з огляду на цілі прямого народовладдя на місцевому рівні (такі, як тісний контакт із громадянином і простота процедур), складні взаємозв'язки між загальними зборами й конференціями, з одного боку, та органами самоорганізації населення, з іншого боку;
- зробити більш узгодженими положення щодо потреби в ухваленні рішень органами місцевого самоврядування;
- доопрацювати положення щодо права на оскарження в судовому порядку.