



## КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ У ДІЇ

УДК 349.2

**Н. Мішина,**

доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

### ЗАКОНОПРОЕКТИ ДЛЯ РОЗВИТКУ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

Демократичні перетворення в Україні обумовлюють перегляд існуючих та прийняття нових законів, які б активізували участь населення у вирішенні питань державного та місцевого значення. Особливо багато прогалин у цій сфері наразі стосується саме локальної демократії – так, давно потребує оновлення Закон «Про органи самоорганізації населення» з урахуванням більше ніж 10-річного досвіду його застосування, вимагає регламентації питання організації та проведення загальних зборів громадян за місцем проживання, використання місцевих ініціатив тощо.

На ліквідацію останніх двох прогалин спрямована законопроектна активність народних депутатів України, якими у грудні 2013 р. було подано два важливих проекти Законів – «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання», реєстр. № 3747 від 11.12.2013 р. та «Про місцеві ініціативи», реєстр. № 3740 від 16.12.2013 р.

У наукових виданнях ці проекти поки ще не отримали висвітлення та оцінки. Але у цих законопроектах пропонується на державному рівні закріпити багато пропозицій, напрацьованих такими фахівцями у сфері локальної демократії, як В.І. Брудний, А.С. Крупнік, О.С. Орловський, С.Є. Саханенко та ін.

Ціллю статті є розгляд проектів Законів України «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади

за місцем проживання», реєстр. № 3747 від 11.12.2013 р. та «Про місцеві ініціативи», реєстр. № 3740 від 16.12.2013 р. з метою формулювання пропозиції щодо їх подальшого вдосконалення.

Спочатку проаналізуємо проект Закону України «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання», реєстр. № 3747 від 11.12.2013 р. (далі – Законопроект) [1]. Він структурно складається з 5 розділів, що включають 18 статей та прикінцеві положення. Метою Законопроекту є визначення правових та організаційних засад скликання та проведення загальних зборів членів територіальної громади за місцем проживання (далі – загальних зборів) та конференцій їхніх представників (далі – конференцій), повноваження загальних зборів (конференцій) та порядок реалізації цих повноважень.

Законопроект є актуальним та нагальним. Поки що питання організації та проведення загальних зборів регламентуються вельми застарілим підзаконним актом – Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні». Фактично, використовувати цю Постанову без таких, що заповнюють прогалини у її тексті, статутів територіальних громад та поточних рішень місцевих рад – неможливо. Це призводить до істотних проблем, з





якими зутикаються члени територіальних громад при організації та проведенні загальних зборів, при реалізації рішень загальних зборів. А інколи відсутність конкретизуючих Постанову активів взагалі унеможлиблює проведення загальних зборів (конференцій).

Але загальні збори (конференції) використовуються членами територіальної громади не тільки для вирішення важливих питань місцевого життя; у такому випадку їх проведення є факультативним. Організація та проведення загальних зборів (конференцій) прямо передбачена Законом «Про органи самоорганізації населення» для утворення цих органів, формування їх персонального складу тощо. Відповідно, неможливість провести загальні збори тягне за собою неможливість утворення органу самоорганізації населення та його нормального функціонування у відповідності з чинним законодавством.

Водночас, визначаючи у цілому доцільність прийняття запропонованого Законопроекту, варто виокремити ряд пропозицій та зауважень з метою його покращення.

По-перше, Законопроект було подано майже одночасно з проектом Закону України «Про місцеві ініціативи», реєстр. № 3740 від 16.12.2013 р. Але вони не узгоджуються між собою у частині тих осіб, які мають право вдаватися до таких форм безпосередньої демократії, як місцева ініціатива (громадяни України) та загальні збори чи конференції (громадяни України, особи без громадянства, іноземці, біженці та вимушені переселенці). Думається, дотримання єдиної позиції стосовно цих форм безпосередньої демократії у поточному законодавстві було б доцільним.

По-друге, Законопроект не передбачає внесення змін до Закону «Про органи самоорганізації населення». Зрозуміло, що одночасно з цим законопроектом 11 грудня 2013 р. було зареєстровано Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» (нова редакція), реєстр. №

3704-1. Однак внесення проекту закону не означає його прийняття.

По-третє, текст Законопроекту містить деякі норми, що потребують подальшого вдосконалення.

Так, у ст. 2 надається визначення членів територіальної громади. Це громадяни України, іноземці, особи без громадянства, біженці та вимушені переселенці, які зареєстровані у встановленому законом порядку та на законних підставах проживають на території села, селища, міста. Визначення узгоджується з Конституцією України, але не з Законом «Про місцеве самоврядування в Україні». Проте розділ «Перехідні положення» Законопроекту не передбачає внесення відповідних змін до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». До того ж, надання політичних прав особам, що не є громадянами України, навіть на місцевому рівні може викликати дискусії.

У ст. 9 «Повноваження загальних зборів» у п. б) більш логічним було б поміняти місцями пункти 1) та 2):

«1) обговорювати та вирішувати питання щодо спрямування коштів членів територіальної громади (мікрогромади) разом з коштами місцевого бюджету, підприємств, установ та організацій різних форм власності, трудових і матеріально-технічних ресурсів на будівництво, модернізацію, ремонт і утримання об'єктів соціальної інфраструктури, благоустрій населених пунктів, на заходи з охорони навколишнього природного середовища, а також вносити відповідні пропозиції з цих питань органам публічної влади та їх посадовим особам;

2) приймати рішення про запровадження місцевих зборів на засадах добровільного самоподаткування».

У ст. 9 «Повноваження загальних зборів» у п. в) 1) йдеться про повноваження загальних зборів «обирати від мікрогромади представників, уповноважених представляти інтереси цієї мікрогромади на конференції вищого рівня, визначати термін та обсяг їх повноважень». У цій фразі не дуже зрозуміло, що мається на увазі під визначенням обсягу





повноважень – її можливо трактувати як отримання вказівок, від виконання яких представник не може відхилитися, на зразок імперативного мандату.

П. 4 ст. 11 посилається на Статут територіальної громади, а п. 5 ст. 11 – на Положення про орган самоорганізації населення (ймовірно, що затверджене відповідною місцевою радою). Проте більшість територіальних громад в Україні досі не має своїх Статутів, а більшість місцевих рад не затверджувала своїми рішеннями Положення про орган самоорганізації населення. Розділ «Перехідні положення» відповідних вказівок також не містить.

П. 1 ст. 12 передбачає, що обрання делегатів конференції здійснюється на відповідних загальних зборах, які мають передувати цій конференції та проводяться в межах дрібніших складових територій (району в місті, мікрорайону, вулиці, кварталу, будинку (декількох будинків), гуртожитку (декількох гуртожитків) чи інших дрібніших територій) із оформленням відповідних протоколів. Ця норма є не дуже зрозумілою з тієї точки зору, наскільки заздалегідь можна обрати такого представника. Наприклад, орган самоорганізації населення при проведенні чергових загальних зборів на випадок необхідності участі у конференції може обрати представника, навіть поки що не маючи інформації про дату конференції. Чи такий представник буде повноважним? Чи є якісь обмеження у часі – скільки тривають повноваження обраного представника?

П. 6 ст. 16 передбачає, що «контроль за врахуванням рішень загальних зборів (конференцій) у діяльності посадових осіб та органів місцевого самоврядування покладається на сільського, селищного, міського голову, голову районної в місті (у разі її створення) ради, виконавчий комітет відповідної місцевої ради, а також на ініціаторів скликання загальних зборів (конференцій)». Після цього йде п.7:

«7. Порушення встановленого порядку розгляду рішення загальних зборів (конференцій) органом місцевого са-

моврядування чи його посадовими особами може бути оскаржено ініціатором скликання загальних зборів (конференції) або окремими учасниками загальних зборів (конференції) у судовому порядку».

Думається, що ініціаторів скликання загальних зборів наділено не контрольними, а наглядовими повноваженнями, про що і свідчить п. 7 ст. 16.

П. 8 ст. 16 передбачає, що «рішення загальних зборів (конференцій), прийняті в межах чинного законодавства і власних повноважень, є обов'язковими для виконання органами самоорганізації населення». Навряд чи можна зобов'язати виконувати рішення загальних зборів (конференцій) органи, які, по-перше, не мають владних повноважень, а по-друге, не мають або майже не мають фінансової та матеріальної бази для свого функціонування. Це робить відповідну норму Закону суто декларативною.

П. 1 ст. 18 закріплює, що «неодноразовий несвоєчасний розгляд або неодноразове залишення без розгляду рішень загальних зборів (конференцій) сільською, селищною, міською, районною в місті (у разі її створення) радою або відповідною посадовою особою може бути підставою для дострокового припинення повноважень цієї ради або посадової особи згідно із порядком, передбаченим чинним законодавством». Не дуже зрозуміло, що мається на увазі під «неодноразовим розглядом», «несвоєчасним розглядом», та на які саме нормативні акти, що передбачають порядок дострокового припинення повноважень ради чи посадової особи, у т.ч. за залишення без розгляду рішень загальних зборів (конференцій), посилаються автори цієї норми.

Проект Закону України «Про місцеві ініціативи», реєстр. № 3740 від 16.12.2013 р. (далі – Законопроект) структурно складається з чотирьох розділів, що включають двадцять статей та прикінцеві положення. Метою Законопроекту є визначення правових засад, організації, порядку внесення на розгляд та прийняття рішень у порядку місцевої ініціативи з метою забезпечен-





ня прав громадян України вирішувати питання місцевого значення.

Позитивною рисою є те, що у разі прийняття Законопроекту ліквідується наявна у чинному законодавстві прогалина, яка поки що не дозволяє активно використовувати місцеву ініціативу як форму безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення. Це негативно відображається на спробах органів місцевого самоврядування залучити членів територіальної громади до взаємодії, а також знижує рівень довіри громадян до органів місцевого самоврядування. Фактично у разі прийняття відповідного Закону на місцевому рівні з'явиться нормативна база, яка дозволить вдаватися до місцевих ініціатив для виявлення потреб та проблем територіальної громади. На сучасному етапі на державному рівні не існує аналогічних нормативних актів, і тільки поодинокі місцеві ради врегулювали порядок використання місцевих ініціатив на відповідній території через Статути територіальних громад та поточні рішення.

Отже, прийняття Законопроекту є доцільним та цілеспрямованим на удосконалення правового регулювання участі членів територіальної громади у роботі органів місцевого самоврядування, що має важливе значення для ефективізації здійснення місцевого самоврядування.

Водночас, визначаючи у цілому доцільність прийняття запропонованого Законопроекту, варто виокремити ряд пропозицій та зауважень з метою його покращення.

Не досить вдалими є визначення місцевої ініціативи. По-перше, в одному рішенні двічі використовується слово «відповідний», що є стилістичною неточністю та «розмиває» сутність речення. По-друге, у визначенні зазначено, що місцева ініціатива вноситься «у порядку, передбаченому Законом» (ст. 1 Законопроекту). А вже у ст. 2 йдеться про те, що «місцева ініціатива може бути внесена безпосередньо громадянами». Подальше знайомство з текстом Законопроекту надає підстави стверджувати,

що він передбачає не безпосереднє внесення місцевої ініціативи, а її подання з дотриманням певного порядку.

До речі, передбачений Законопроектом порядок внесення місцевої ініціативи навряд чи можна назвати позбавленим бюрократизму. Фактично ст. 2-11 (більша частина Законопроекту!) послідовно характеризують його стадії. Можливо, такий багатостадійний та тривалий процес внесення місцевої ініціативи може бути обґрунтованим, коли йдеться про неорганізоване населення. Але виникає питання – чому населення, організоване у громадські об'єднання, органи самоорганізації населення, трудові колективи, має слідувати цьому порядку? Думається, логічним було б передбачити два процеси подання місцевих ініціатив, з урахуванням того, що у кожному селі, селищі, місті вже існують інститути громадянського суспільства, які об'єднують членів територіальних громад або за інтересами, або за територією проживання. Наприклад: місцева ініціатива може бути висунена на загальних зборах членів територіальної громади. Навряд чи доцільно після процедури скликання та проведення загальних зборів, де можна розглянути проект місцевої ініціативи та обрати ініціативну групу, починати процедуру подання місцевої ініціативи – оформлення місцевої ініціативи (вже відбулося), утворення ініціативної групи (вже обрана), збір підписів (загальні збори вже схвалили проект) тощо.

Ст. 2 Законопроекту передбачає, що місцева ініціатива може бути внесена громадянами, що зареєстровані в установленому порядку на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці до ради якої вона відноситься. Не досить зрозуміло, чому обмежуються права тих громадян, які не зареєстровані у цьому населеному пункті, але мають на праві власності нерухоме майно, чи громадян, які працюють у цьому населеному пункті, але не мають відповідної реєстрації. У разі небажання допускати цих громадян до використання місцевої ініціативи (що є дискримінаційним), можна передбачити, що розгляд їхніх ініціатив не є обов'язковим.







Ст. 6 регламентує утворення ініціативної групи. Однак мінімальної та максимальної кількості членів цієї групи вона не передбачає. Ст. 7 встановлює, що ініціативна група утворюється на установчих зборах ініціативної групи, громадянами України, які є дієздатними та досягли 18 років. Навряд чи це кореспондує з вимогою статті 2 про наявність реєстрації на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Аналогічне зауваження можна адресувати ч. 4 ст. 9.

Ст. 16 передбачає, що тільки уповноважений представник ініціативної групи має право виступати на засіданнях комісій місцевої ради, виконавчих органів ради та пленарному засіданні ради із доповіддю з питання місцевої ініціативи та відповідати на запитання депутатів згідно з регламентом ради. Не дуже зрозуміло, чому інші члени ініціативної групи позбавлені такого права, а також що необхідно робити, якщо ініціативна група не може узгодити кандидатуру такого «уповноваженого». Фактично майже усі члени ініціативної групи після подання проекту місцевої ініціативи взагалі не задіяні у подальшому процесі його просування. Навряд чи доцільно відстороняти їх від подальшої роботи над проектом місцевої ініціативи у раді.

Висновок. Подані до Верховної Ради у грудні 2013 р. проекти законів України «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання», реєстр. № 3747 від 11.12.2013 р. та «Про місцеві ініціативи», реєстр. № 3740 від 16.12.2013 р., у разі їхнього прийняття матимуть позитивний вплив на стан локальної демократії у державі. Однак тексти законопроектів не позбавлені певних недоліків, основні з яких розглянуто у статті. Перспективи подальших досліджень у цьому напрямку полягають у випрацюванні більш розгорнутих нормотворчих пропозицій.

**Ключові слова:** локальна демократія, місцеве самоврядування, територіальна громада, загальні збори, місцеві ініціативи.

*Подані до Верховної Ради України у грудні 2013 р. проекти законів «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання», реєстр. № 3747 від 11.12.2013 р. та «Про місцеві ініціативи», реєстр. № 3740 від 16.12.2013 р., у разі їхнього прийняття матимуть позитивний вплив на стан локальної демократії у державі. Однак тексти законопроектів не позбавлені певних недоліків, основні з яких розглянуто у статті.*

*Поданные в Верховную Раду Украины в декабре 2013 г. проекты законов «Об общих собраниях (конференциях) членов территориальной громады по месту проживания», рег. № 3747 от 11.12.2013 г. и «О местных инициативах», рег. № 3740 от 16.12.2013 г., в случае их принятия будут иметь позитивное влияние на состояние локальной демократии в стране. Однако тексты законопроектов не лишены некоторых недостатков, основные из которых рассмотрены в статье.*

*On December, 2013, the Parliament of Ukraine received 2 drafts of laws of Ukraine – «On the Meetings (Conferences) Of the Territorial Community's Members» and «On Local Initiatives». If these draft laws would be adopted, they will contribute the development of the local democracy a lot. But the norms of the proposed drafts still have some drawbacks, that are discussed in the article.*

#### Література

1. Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання : Проект Закону України, реєстр. № 3747 від 11.12.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=49268](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49268).

2. Про місцеві ініціативи : Проект Закону України, реєстр. № 3740 від 16.12.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=49256](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49256).

