

СЕКЦІЯ 1
«ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА. ФІЛОСОФІЯ ПРАВА»
«КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО УКРАЇНИ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН. КОНСТИТУЦІЙНИЙ
ПРОЦЕС, МІЖНАРОДНЕ ПУБЛІЧНЕ ПРАВО»
«ТРУДОВЕ ПРАВО ТА ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ»

МІШИНА Н.В.

д.ю.н., професор, професор кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія», м. Одеса

ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО МІСЦЕВІ ІНІЦІАТИВИ

Наприкінці 2013 р. у Верховній Раді України було зареєстровано проект Закону України «Про місцеві ініціативи», реєстр. № 3740 від 16.12.2013 р. [1]. Його було подано у складі «пакету» ще двох законопроектів, які стосуються вдосконалення статусу органів самоорганізації населення та законодавчого врегулювання організації та проведення загальних зборів (конференцій) членів територіальної громади за місцем проживання. Однак, саме проект Закону України «Про місцеві ініціативи» привертає до себе найбільшу увагу. Справа в тому, що у разі його прийняття, на законодавчому рівні вперше будуть врегульовані питання, пов'язані з використанням такого інституту безпосередньої демократії, як місцеві ініціативи.

Проект Закону України «Про місцеві ініціативи», реєстр. № 3740 від 16.12.2013 р. (далі - Законопроект) [1] 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 забезпечення 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 вдаватись 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 Статuti 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 Законопроектom порядок внесення місцевої ініціативи навряд чи можна назвати позбавленим бюрократизму. Фактично, ст.ст.2-11 (більша частина Законопроекту!) послідовно характеризують його стадії. Можливо, такий багатоступінний 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.

Стаття 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.

Стаття 5 передбачає, що «Бюджетне обґрунтування готує бюджетна комісія ради, яка надає свою аргументовану реакцію на цю ініціативу». Думається, більш коректним було б вказати, який саме документ подає ця комісія за підсумками розгляду місцевої ініціативи.

Стаття 6 регламентує утворення ініціативної групи. Однак, мінімальної та максимальної кількості членів цієї групи вона не передбачає.

Стаття 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 статті 9: «Громадянин України, який підтримує проект рішення, ставить свій підпис на підписному листі, особисто зазначаючи при цьому своє прізвище, ім'я та по батькові, рік народження, серію та номер паспорта, а також адресу проживання». Тим більше, що ч.6 цієї ж статті передбачає, що «кількість підписів, необхідних для підтримки проекту рішення, підготовленого в порядку місцевої ініціативи, повинна складати не менше 0,5 % від загальної кількості виборців, місце проживання яких зареєстровано згідно з Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» на території ради, якої вноситься місцева ініціатива.

Стаття 16 передбачає, що тільки уповноважений представник ініціативної групи має право виступати на засіданнях комісії 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.

Викладені зауваження та пропозиції дають змогу зробити висновок щодо необхідності подальшої роботи над Законопроектом з метою його удосконалення, а також щодо нагальності прийняття Закону України «Про місцеві ініціативи».

Список використаних джерел:

1. 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.