

ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

(на основі наукових розробок учасників Всеукраїнського конкурсу «Краща наукова робота з муніципального права» та доповідей учасників Шостої щорічної Всеукраїнської науково-практичної конференції «Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості»
(23.12.22, м. Київ)

За результатами аналізу праць учасників Конкурсу та обговорення проблем законодавства України про місцеве самоврядування учасниками Конференції сформовано наступні пропозиції* щодо вдосконалення законодавства України про місцеве самоврядування:

I. ЩОДО ФОРМ ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1. Скасувати Постанову Верховної Ради України «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» [№3748-XII](#) від 17 грудня 1993 року, прийняти Закон України «Про загальні збори громадян».
Обґрунтування: в частині третій статті 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначається, що «порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади». Згадана Постанова Верховної Ради України №3748-XII не має сили закону і не відповідає статті 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» права на загальні збори.
2. Доопрацювати проект Закону України «Про внесення змін до Виборчого кодексу України щодо гарантованого включення до виборчих списків учасників бойових дій» [№ 7405](#) від 25 травня 2022 року у частині надання права військовослужбовцям балотуватися до органів місцевого самоврядування від політичних партій шляхом внесення змін до:
 - частини восьмої статті 7 та пункту 1 частини п'ятої статті 12 Виборчого кодексу України,
 - частини третьої статті 6 Закону України «Про політичні партії в Україні».*Обґрунтування:* з метою забезпечення гарантованого представництва у радах різного рівня учасників бойових дій, які мають великий рівень довіри в суспільстві, військовослужбовцям необхідно надати право балотуватися до органів місцевого самоврядування від політичних партій (що сьогодні заборонено).
3. Ухвалити проект Закону України [№5512](#) «Про місцевий референдум» від 19 травня 2021 року з наступними змінами і доповненнями:
 - у ст. 1 законопроекту поняття «місцевий референдум» викласти у такій редакції: «місцевий референдум – це засіб безпосереднього здійснення

місцевої демократії, який полягає у прийнятті членами територіальної громади, котрі мають право голосу, шляхом таємного голосування рішень щодо питань, віднесених до повноважень місцевого самоврядування, результати якого мають вищу юридичну силу відносно актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб і є обов'язковими до виконання на території відповідної територіальної громади»

Обґрунтування: вважаємо, передбачене у законопроекті визначення «місцевий референдум є формою самостійного вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого голосування» є загальним та неповно і неточно відображає зміст цього поняття;

- замінити у ст. 2 законопроекту слова «Організація і порядок проведення місцевого референдуму регулюється ... іншими актами законодавства України» на «*Організація і порядок проведення місцевого референдуму регулюється ... іншими законами України*» у зв'язку з вимогами ст. 92 Конституції України.

Обґрунтування: необхідність формулювання правових понять і термінів у відповідності з вимогами Основного Закону;

- вилучити пункт 7 частини другої статті 3 законопроекту, відповідно до якого питання щодо внесення змін, скасування індивідуальних актів органів місцевого самоврядування не можуть бути предметом місцевого референдуму.

Обґрунтування: унаслідок колізії між пунктом 6 частини першої статті 3 (*предметом місцевого референдуму може бути інше питання місцевого значення, віднесене Конституцією та законами України до відання територіальної громади, її органів та посадових осіб*) та пунктом 7 частини другої цієї ж статті, необхідно передбачити можливість проводити місцеві референдуми щодо індивідуальних питань місцевого значення, вирішення яких віднесене Конституцією та законами України до відання територіальної громади, її органів та посадових осіб;

- внести зміни до ст. 13 законопроекту у частині забезпечення можливості використання електронних сервісів під час голосування на місцевому референдумі.

Обґрунтування: це відповідатиме не лише статті 18 Виборчого кодексу України, відповідно до якого ЦВК може прийняти рішення про впровадження інноваційних технологій, технічних та програмних засобів під час організації та проведення голосування у формі проведення експерименту або пілотного проекту, а також цілій низці міжнародних актів. Країни, які мають досвід застосування Інтернет-голосування, запроваджували його, як правило, поступово, для окремих категорій виборців: виборців, які перебувають за кордоном (у деяких штатах Мексики, США, Новій Зеландії та Панамі); дипломатів (у Вірменії голосування он-лайн дозволене працівникам дипломатичних місій та їхнім сім'ям, що перебувають за кордоном); військовим (у 2017 р. он-лайн-голосування було випробуване в Австралії виключно для військовослужбовців, які перебувають у закордонних місіях; у деяких штатах США); людей, які не можуть проголосувати на виборчій дільниці



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



або для виборців з інвалідністю (у австралійському штаті Південний Уельс через Інтернет можуть голосувати виборці з інвалідністю, виборці у віддалених поселеннях). В окремих випадках це стає продовженням практики голосування поштою;

- вилучити частину другу статті 19 законопроекту, яка унеможлиблює одночасне проведення виборів та місцевого референдуму.

Обґрунтування: під час одночасного проведення цих заходів є очевидною економія бюджетних коштів;

- вилучити абзац третій частини четвертої статті 57 законопроекту (згідно з яким сільський, селищний, міський голова у дводенний строк з дня, наступного за днем опублікування рішення про призначення місцевого референдуму, зобов'язаний скликати сесію відповідної ради для внесення до рішення про місцевий бюджет змін щодо включення до нього видатків із фінансового забезпечення підготовки та проведення місцевого референдуму).

Обґрунтування: це не відповідає частині сьомій та частині восьмій статті 78 Бюджетного кодексу України, у яких визначені підстави для внесення змін до рішення про місцевий бюджет.

4. Звернути уваги на те, що при прийнятті Закону України «Про місцевий референдум» слід врахувати положення ст. 143 Конституції України, яка також фіксує засаду, відповідно до якої територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування ... забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізують їх результати.
Обґрунтування: дане положення чітко підтверджує тези, що місцевий референдум може бути проведений виключно на рівні села, селища та міста. Проведення референдумів на таких рівнях адміністративно-територіального устрою України, як район, район в місті, область, Автономна республіка Крим не може бути предметом закону про місцевий референдум.
5. Ухвалити проект Закону України №7283 від 13 квітня 2022 року «Про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування», у якому закріпити та посилити дієвість таких форм безпосередньої муніципальної демократії (окрім місцевих референдумів) як: загальних зборів громадян за місцем їх проживання, місцевих ініціатив, громадських слухань.
Обґрунтування: це сприятиме посиленню ролі форм безпосередньої демократії в житті територіальних громад і недопущенню випадків порушення прав, пов'язаних з їх реалізацією;
6. Внести зміни до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про органи самоорганізації населення», заповнивши правову прогалину щодо визначення процедури функціонування органів самоорганізації населення у випадках припинення діяльності місцевих рад, які надали дозвіл на їх створення.
Обґрунтування: наразі таке правове регулювання відсутнє і ці відносини містять прогалину права. Визначення особливостей і умов функціонування органів самоорганізації населення у випадках припинення діяльності місцевих рад, які надали дозвіл на їх створення, має вирішити ряд питань юридичної невизначеності;



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



7. Доповнити частину другу статті 14 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» словосполученням «та статутом територіальної громади».

Обґрунтування: вважається доцільним надати територіальній громаді можливість і право вирішувати питання організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання не лише законом, а й статутом територіальної громади.

II. ЩОДО ІНФОРМАЦІЙНО-ТЕХНІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА НАДАННЯ НИМИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

8. Розробити та прийняти Концепцію інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації в Україні.

Обґрунтування: наразі немає уніфікованого підходу до належного законодавчого регулювання інформаційного забезпечення органів місцевого самоврядування в Україні. Пропоновані правові акти повинні усунути прогалину права і передбачати адміністративно-правові засади створення єдиної глобальної інтегрованої системи, що об'єднає загальнодержавні, регіональні, відомчі та локальні електронні ресурси органів публічної адміністрації, особливу увагу слід приділити питанню забезпечення законодавчих гарантій надання адміністративних послуг;

9. Доопрацювати проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [№6401](#) від 7 грудня 2021 року щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування» у частині функціонування офіційних веб-сайтів органів місцевого самоврядування.

Обґрунтування: відповідні зміни повинні усунути прогалини права, пов'язані з відсутністю правового регулювання створення та функціонування офіційних сайтів органів місцевого самоврядування (подібні вимоги щодо функціонування офіційних сайтів органів виконавчої влади передбачені Постановою КМУ від 12 червня 2019 р. № 493 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо функціонування офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади»). На законодавчому рівні повинні встановлюватися загальні вимоги щодо створення та модернізації офіційних веб-сайтів чи веб-порталів органів місцевого самоврядування, дизайн кодів офіційних сайтів органів місцевого самоврядування, елементи інтерфейсу офіційних веб-сайтів, кольори, зображення, аудіо- та відеовміст, формати вмісту, тексти, списки, форми введення інформації, керованість, посилання, права інтелектуальної власності на вміст, адаптивність, коректність відображення офіційного веб-сайту на різних пристроях, оптимізація для пошукових систем та соціальних мереж, а також інші питання.

10. Розробити проект Закону України «Основи законодавства про державні та муніципальні реєстри та їх взаємодію».

Обґрунтування: цей правовий акт має визначати відсутні на сьогодні правові основи забезпечення функціонування системи державних та муніципальних реєстрів, передбачати основні принципи та механізми їх взаємодії, регламентувати діяльність державних органів щодо забезпечення функціонування таких реєстрів. Державні та муніципальні реєстри повинні



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



розглядатися не як окремі елементи інформаційного забезпечення публічного управління, а як компоненти єдиного цілого – єдиної електронної системи, усі складові якої нерозривно пов'язані між собою. Зазначений документ має також містити вичерпний перелік усіх наявних державних реєстрів як баз даних, що забезпечують державне управління. При цьому, про кожен державний реєстр має бути прийнятий окремий нормативно-правовий акт, що деталізуватиме порядок його формування та функціонування;

11. Внести зміни до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі» [№ 943-IX](#), від 3 листопада 2020 року у частині:

- підвищення ефективності роботи сучасної системи ЦНАП щодо розподілу їх робочого процесу на процедури за терміном їх надання та можливістю забезпечення територіальних підрозділів або мобільних ЦНАП з метою охоплення максимальної кількості громадян;
- підключення sms-сервісів та удосконалення діючих мобільних додатків;
- створення для органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування типового шаблону Інтернет-сторінки з можливістю інтерактивного спілкування.

Обґрунтування: необхідність підвищення ефективності роботи ЦНАП та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі.

12. Уточнити визначення поняття «адміністративна послуга», що міститься у Законі України «Про адміністративні послуги» [5203-VI](#) від 6 вересня 2012 року. *Обґрунтування:* визначення даного поняття має охоплювати усі межі цієї складної правової дії. Пропонується таке визначення: «адміністративна послуга щодо державної реєстрації являє собою поєднання окремих та самостійних, але залежних між собою владних дій суб'єкта публічної адміністрації, які відбуваються у певній послідовності». Так, наприклад, дії щодо державної реєстрації заяви про обмеження речового права на майно – це владна дія, яка не викликає безпосередньо юридичні наслідки, та державна реєстрація самого обмеження речового права, внаслідок чого державою офіційно визнається зміна обсягу відповідного речового права заявника.

III. ЩОДО ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОКРЕМИХ СУБ'ЄКТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

13. Внести зміни до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» [№2259-IX](#) від 12 травня 2022 року або доопрацювати проект Закону України «про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у період дії воєнного стану» [№8056](#) від 19 вересня 2022 року у частині звуження повноважень сільського, селищного, міського голови одноосібно ухвалювати рішення з ключових питань життєдіяльності територіальної громади.



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Обґрунтування: наділення сільського, селищного, міського голови повноваженнями ухвалення рішень з ключових питань життєдіяльності територіальної громади одноосібно може призвести до зловживання такими особами владою та перевищення ними повноважень на певних територіях. Ризики перевищення повноважень урівноважує частина шоста статті 9 закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану», відповідно до якої у разі наявності фактів порушення сільським, селищним, міським головою відповідної територіальної громади під час реалізації повноважень, передбачених частинами четвертою і п'ятою цієї статті, Конституції чи законів України начальник обласної військової адміністрації за погодженням з Генеральним штабом Збройних Сил України порушує перед Президентом України питання про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів). Однак є застереження, що дана норма не є достатнім організаційно-правовим захистом від можливих ризиків перевищення службових повноважень;

14. Прийняти Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. [№93-IV](#) щодо відкликання депутатів, оскільки діючий механізм відкликання не відповідає розумінню природи мандата депутата місцевої ради як представника інтересів територіальної громади.

Обґрунтування: дві з п'яти підстав відкликання, передбачених статтею 37 цього Закону, пов'язані з невиконанням депутатом зобов'язань перед політичною партією (недотримання програмних засад партії чи невходження до партійної фракції у місцевій рад). За таких підстав назва зазначеної статті (як і розділу Закону) – відкликання депутата за народною ініціативою потребує уточнення. Такі підстави юридизують положення чисто політичних документів – програми партії чи передвиборної програми місцевої організації партії, які можуть не враховувати інтереси територіальної громади та її мешканців. Отже, у разі переконання депутата сільської ради, що положення передвиборної програми обласної організації партії, яка здійснила висунення кандидатів на місцевих виборах, на практиці не виправдало себе і суперечить інтересам громади – первинного суб'єкта місцевого самоврядування, такий депутат через партійні зобов'язання змушений діяти всупереч інтересам місцевого самоврядування громади, оскільки у протилежному випадку ризикує втратити свій мандат;

15. Доопрацювати та ухвалити розроблені Міністерством розвитку громад та територій законопроекти «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо розподілу повноважень органів місцевого самоврядування у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою» [№6281](#) від 4 листопада 2021 року та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою» [№6282](#) від 4 листопада 2021 року.

Обґрунтування: це сприятиме усуненню прогалини права, пов'язаної з повноваженнями органів місцевого самоврядування у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою.



Цю публікацію було створено Академією праці, соціальних відносин і туризму в рамках грантового проєкту «Залучення молодих юристів та дослідників муніципального права до аналізу прогалин і колізій у законодавстві, що стосується проблематики місцевого самоврядування», який став можливим завдяки Агентству США з міжнародного розвитку (USAID) та щирій підтримці американського народу через Проєкт USAID «ГОВЕРЛА». Зміст цієї публікації не обов'язково відображає погляди USAID та Уряду США.

Академія праці, соціальних відносин і туризму не завжди розділяє усі пропозиції з даного переліку, а лише визначає кращі із сформованих за підсумками Конкурсу та Конференції.