У процесі розробки проектів рішень місцевих рад бере участь ціла низка суб'єктів: члени територіальної громади, міські ради, виконавчий комітет ради, постійні комісії місцевих рад, підготовчі комісії, робочі групи, представники громадськості, учені, спеціалісти. Кожний із зазначених суб'єктів у процесі підготовки проектів рішень місцевих рад виконує специфічну, лише йому відведену роль, в рамках, визначених чинним законодавством України. Саме відповідальна та фахова праця цих суб'єктів, що здійснюється ними в процесі підготовки проектів рішень місцевих рад, сприяє ухваленню якісних рішень представницьких органів місцевого самоврядування.

---

[1] *Малиновський В. Я.* Державне управління: Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2003. – С. 146.

[2] *Дрейшев Б. В.* О правовой инициативе и составлении проекта нормативного акта как стадиях правотворческой деятельности городских Советов и их исполкомов // Правоведение. – 1966. – № 1. – С. 18.

[3] *Задорожня Г.* Специфіка нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування // Право України. – 2007. – № 6. – С. 19.

[4] Муниципальное право: Учебник для юридических вузов / Отв. ред. проф. А. И. Коваленко. – М.: Новый Юрист, 1997. – С. 21.

[5] *Погорілко В. Ф., Баймуратов М. О., Бальций Ю. Ю.* та ін. Муніципальне право України: Підручник / За ред. Баймуратова М. О. – 2-ге вид. доп. – К.: Правова єдність, 2009. – С. 350.

[6] Статут територіальної громади м. Запоріжжя. Затв. Рішенням міської ради 15.02.2006 № 4 // Сайт Запорізької міської ради. Режим доступу: // www.meria.zp.ua.

[7] Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року // Сайт Верховної Ради України. Режим доступу: // www.rada.gov.ua.

Резюме

Статтю присвячено висвітленню процесу розробки рішень органів місцевого самоврядування. У процесі дослідження зазначеного питання визначено перелік основних етапів, через які має відбуватися процес розробки будь-якого рішення місцевої ради. Також визначено суб'єктів, які мають право брати участь у процесі розробки рішень місцевих рад та їх основні повноваження.

Ключові слова: місцеве самоврядування, місцеві ради, рішення місцевих рад, нормативні акти, нормотворчий процес, постійні комісії.

Резюме

Статья посвящена процессу разработки решений органов местного самоуправления. В процессе исследования данного вопроса определен перечень основных этапов, через которые должен проходить процесс разработки любого решения местного совета. Также определены субъекты, имеющие право участвовать в процессе разработки решений местных советов и их основные полномочия.

Ключевые слова: местное самоуправление, местные советы, решения местных советов, нормативные акты, нормотворческий процесс, постоянные комиссии.

Summary

Article is devoted process of working out of decisions of local governments. In the course of research of this point in question the author has defined the list of the basic stages through which should take place process of working out of any decision of local council. Also subjects having the right are defined to participate in process of working out of decisions of local councils and their basic powers.

Key words: local government, local councils, decisions of local councils, statutory acts, нормотворческий process, the constant commissions.

Отримано 3.02.2011

А. А. ЛУКАШЕНКО

Альона Анатоліївна Лукашенко, *аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України*

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ ТА СТАТУСУ ЇХ КЕРІВНИКІВ

Перш ніж розглядати перспективи удосконалення законодавства України щодо повноважень органів самоорганізації населення (далі ОСН), необхідно визначитись з існуючими положеннями чинного законодавства, яке повинно сприяти функціонуванню громадянського суспільства, подальшому розвиткові законодав-

© А. А. Лукашенко, 2011

ства про місцеве самоврядування та передбачати можливі шляхи його удосконалення. А тому розвиток ОСН, як однієї з форм місцевої демократії, має відбуватися через удосконалення повноважень останніх та статусу їх керівників, визначення тенденцій їх розвитку та концепції їх моделі.

Дослідженнями проблем у частині визначення повноважень органів самоорганізації населення та статусу їх керівників в Україні займались В. Антоненко, М. Баймуратов, О. Батанов, Н. Батанова, Л. Беззубко, В. Бондаренко, О. Близнюк, Н. Губернська, А. Гук, В. Кампо, Д. Кольцова, Е. Маньйо, Н. Мішина, А. Мукшименко, О. Музика, О. Орловський, О. Остапенко, М. Пітцик, М. Поживанов, Е. Рахімкулова, В. Толкованов, Р. Усенко, Н. Щербак та інші.

Метою статті є аналіз розвитку та пропозиції можливих шляхів удосконалення чинного законодавства повноважень ОСН, статусу їх керівників. Для досягнення мети поставлені й вирішувалися наступні *завдання*: вивчити та проаналізувати основні тенденції розвитку повноважень ОСН та статусу їх керівників у роботах сучасних вчених та нормативно-правових актах; проаналізувати практику ОСН в аспекті їх дуалістичної природи та визначити актуальні проблеми у чинному законодавстві; запропонувати основні підходи авторської концепції моделі повноважень ОСН та статусу їх керівників.

Проведене нами дослідження сучасних тенденцій розвитку повноважень ОСН та статусу їх керівників надає можливість зазначити те, що в роботах вчених набувають значного розвитку:

– використання у нормативно-правових актах України терміна «регіон», особливо в законопроектній роботі, хоча поняття «регіональне самоврядування» національне чинне законодавство не має[1];

– розширення кола повноважень, у тому числі й ОСН від органів місцевого самоврядування (далі – ОМС), що базується на аналізі проведеного експертами моніторингового дослідження[2];

– стійкість щодо розширення прав домових комітетів та інших ОСН у дослідженні Н. Мішиної[3];

– децентралізація влади, тобто передача значної частини повноважень, у першу чергу тих, які можна здійснювати на місцевому рівні, з центру на місця, від органів державної влади ОМС та до ОСН.

Аналізуючи наступні тенденції розвитку ОСН, не можна не погодитись з позицією В. Алексєєва стосовно передачі у сферу управління ОМС значної частини державного майна, концентрації коштів місцевих бюджетів для виконання спільних проектів та залучення до цього структур інших форм власності[4]. Також слід виділити напрям з організації та роз'яснення роботи ОСН серед жителів відповідної території[5].

Через бездіяльність державної влади на місцях практика створення ОСНів свідчить про чітке розмежування основних шляхів їх виникнення: законний (чинне законодавство – ОСН, ОСББ) та стихійний (стихійно створювані активи (ССА) – А. Л. або стихійно створювані ради (ССР) ОСН як підміна власне асоціацій ОСН та як форми, які дивляться в минуле – рада органів самоорганізації району (РОСР), районна рада ОСН (РРОСН), координаційна рада ОСН – КРОСН тощо).

Визнання статусу ОСН Основним Законом[6], а також законодавче закріплення його місця в системі місцевого самоврядування, поступове зростання активності населення, яке проживає на даній території, незалежно від реєстрації, є основою діяльності ОСН. «Органи громадського самоврядування» пострадянської системи керувалися лише підзаконними актами. На відміну від них з 1996 р. діяльність ОСН регулюється Конституцією України, законами України, згідно з якими це не тільки децентралізація влади на місцевому рівні, а й перенесення низки повноважень з рівня органів місцевого самоврядування на ще нижчий, самоорганізаційний рівень через процедуру делегування. Активізації цих громадських організацій сприяло загальнодержавне урегулювання їх правового статусу, в тому числі законодавче врегулювання для вирішення життєвих проблем людей за місцем їх проживання, питання розвитку їх суспільно-політичної активності[7].

У столиці України відповідно до рішень Київської міської ради щодо підтримки розвитку органів самоорганізації населення триває складна робота з їх створення. Відсутність досвіду ускладнюється, на мою думку, повільною просвітницькою діяльністю серед киян, яким треба подолати консерватизм та зневіру у власних силах. Крім того, є ще чимало неузгоджених питань, які необхідно терміново вирішувати.

У той же час, реалізація чинного законодавства про ОСН в м. Києві, представлена чисельними підзаконними нормативно-правовими актами. Проведений аналіз даних актів дає можливість дійти висновку, що в підзаконних нормативно-правових актах КМР та КМДА, які стосуються діяльності ОСН, наявні непоодинокі дублювання положень чинних законів України.

Це надає підстави наполягати на тому, що деякі правові можливості, які відкрив чинний Закон України «Про органи самоорганізації населення»[8] перед громадськістю, досі не можуть бути реалізованими повною мірою, оскільки його зміст не зовсім зрозумілий. Відповідно до вказаного Закону, пропонується розробити план подання в засобах масової інформації норм проведення громадських слухань, навчання їх активу. Слід затвердити положення про стратегію створення названих органів, про визначення переліку тільки власних повноважень і ресурсів (фінансових та матеріальних) для різного рівня цих самоврядних об'єднань.

Дуалістична природа походження та функціонування ОСН дає можливість відносити їх одночасно як до організації членів територіальної громади для задоволення своїх спільних потреб місцевого значення (громадська природа), так і до публічної організації (у відносинах з окремими членами територіальної громади, органами державної влади та місцевого самоврядування).

Отже, вони, по-перше, є формою участі населення у вирішенні питань місцевого значення, а по-друге, вони (їх члени) працюють на громадських засадах, а тому їх можна розглядати як специфічну форму самоорганізації громадян за місцем проживання у визначених законом межах.

У той же час, процедура проведення зборів жителів за місцем проживання чітко не визначена ні в даному законі, ні в інших актах чинного законодавства України, а Положення про загальні збори громадян за

місцем проживання в Україні, затверджене Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року[9], значною мірою суперечить Законам України «Про місцеве самоврядування в Україні»[10] та «Про органи самоорганізації населення»[11].

Серед основних проблем, які виникають при застосуванні Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні»[12] та «Про органи самоорганізації населення»[13], є проблеми визначення обсягу власних повноважень ОСН. Останні виглядають явно недостатніми для реалізації покладених на ці органи завдань, де, як правило, місцеві ради наділяють ОСН лише власними повноваженнями, передбаченими в Законі.

У той же час Закон України «Про об'єднання співвласників багатоквартирних будинків»[14] (далі – ОСББ) врегулював би утворення т.зв. кондомініумів, у межах яких можуть зареєструватися приватні мешканці. Таким чином, у будинку можна створювати або кондомініум, або орган самоорганізації населення. У приватному секторі теж можна утворювати або орган самоорганізації населення, або орган забудовників індивідуальної забудови (товариство забудовників або ОЗІЗ – А. Л.). Товариство забудовників може бути юридичною особою, мати власну печатку, рахунок у банку, та вести свою господарську діяльність.

Згідно з чинним вітчизняним законодавством про місцеве самоврядування розрізняють декілька видів ОСН. Зокрема у ст. 14 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»[15] йдеться про те, що місцеві ради можуть дозволити за ініціативою жителів утворювати будинкові, вуличні, квартальні та інші ОСН. Існують певні відмінності в роботі будинкових комітетів та інших ОСН. ОСН умовно можна поділити на будинкові комітети (в межах одного або декількох будинків, невеликої вулиці чи кварталу) та територіальні комітети (в межах частини території села, селища, мікрорайону, міста).

На жаль, на законодавчому рівні й досі залишається неврегульованою низка питань щодо порядку організації і діяльності ОСН. Насамперед, це стосується реєстрації ОСН. Закон України «Про оподаткування прибутку підприємств»[16] не згадує ОСН у переліку неприбуткових організацій, які варто зарахувати до таких. На наш погляд, легалізація ОСН шляхом повідомлення не передбачає автоматичного створення юридичної особи. Водночас легалізація ОСН шляхом повідомлення сприятиме нерегульованому дублюванню чисельної кількості ОСН на територіях, де вже діють ОСН, що позбавить їх можливості самостійно розпоряджатися матеріально-фінансовими питаннями та іншими питаннями, які не віднесені чинним законодавством до власних повноважень. Крім цього, із зазначеної процедури легалізації виходить, що ОСН повинен буде звертатися до відповідної ради про делегування повноважень і такі звернення можуть мати численний характер. Цей процес є постійним, тому що делеговані повноваження мають свої особливості і будуть у кожному окремому випадку різними. А кожне таке звернення до ради потребує певної процедури розгляду та прийняття рішення чи відмову у його прийнятті, що робить ОСН цілком залежними від відповідних рад. Тому вважаємо, що фіксування самого факту створення ОСН шляхом реєстрації із створенням юридичної особи надасть більше можливостей для підвищення активізації населення та позбавить дублювання ОСН, які повинні будуть діяти узгоджено з зареєстрованими ОСНами, тоді як створення ОСН шляхом повідомлення зробить їх появу надмірно чисельною та залежною від відповідних рад. Отже, контроль за діяльністю ОСН у разі їх реєстрації як юридичної особи із наявністю тільки власних у них повноважень за територіальною ознакою їх виникнення будуть здійснювати органи державної влади згідно з чинним законодавством. ОСН самі можуть приймати участь у різних формах місцевого самоврядування та за рішенням громади обирати, переобирати, виражати недовіру своїм обранцям тощо.

Низку законодавчо не прописаних правових прогалин можна заповнити на підзаконному рівні правового регулювання ОСН.

Регіональне регулювання порядку організації і діяльності ОСН покликане перш за все удосконалити процедуру оформлення ініціативи зі створення даних органів, адаптовану до реалій великих міст. Зокрема має бути зазначено, що формою реалізації ініціативи зі створення ОСН є крім зборів, конференція членів територіальної громади міста, які постійно проживають на певній території.

Так, при розробці Концепції моделі повноважень ОСН та статусу їх керівників (далі – Концепція) необхідно враховувати загальні риси місцевого самоврядування та ОСН як політико-правових інститутів, а також розвиток місцевого самоврядування та ОСН, з нашої точки зору, складається з мети та завдань, а також стратегічних напрямків діяльності ОСН та механізму реалізації концепції. Вона включає в себе й інші концепції, такі як:

– концепцію запропонованих змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» № 2108 від 21 лютого 2008 року;

– концепцію державної регіональної політики, схваленої Указом Президента України від 25 травня 2001 року, яка передбачала подальше впровадження адміністративної реформи, покликаної вирішити проблеми місцевого (самоврядного, самоорганізаційного) і регіонального розвитку, що зараз набуває особливої актуальності. У розвиток Концепції Розпорядженням Кабінету Міністрів України мають затверджуватися основні заходи з її реалізації.

На нашу думку, в концепції моделі повноважень ОСН значну роль відіграють ті положення, які мають урегульовувати і низку процедурних питань скликання конференції, збалансувавши в них інтереси як самих ОСН, так і ОМС, а саме: визначення суб'єктів скликання конференції (як приклад, комітет, міський голова з власної ініціативи або на вимогу не менше 10 % жителів мікрорайону, міська рада), встановлення періодичності її скликання, порядок матеріально-технічного забезпечення.

На нашу думку, у загальному положенні мають бути чітко прописані типовий перелік власних повноважень в разі створення ОСН, норми щодо організаційно-правових режимів взаємин ОСН і ОМС (підконт-

рольності, підзвітності і відповідальності). Крім того, необхідно окреслити основні засади взаємин ОСН і підприємств та організацій, що перебувають у комунальній власності і знаходяться на території ОСН.

Ще одним із проблемних питань у практиці реалізації права на самоорганізацію населення є відсутність законодавчого регулювання режиму взаємин різних видів ОСН, які співіснують на одній території. На наш погляд , на локальному рівні правомірним може бути лише створення механізму автономного співіснування органів самоорганізації різного рівня.

Досвід територіальних громад Нової Одеси Миколаївської області, Алчевську Луганської області та інших областей, де діють ОСН, свідчить про їх активну прогресивну діяльність, а саме: успіх у практичній діяльності комітету мікрорайону з контролю за місцевим водозабором, виконання ОСН не лише власних, а й делегованих повноважень відповідної ради, в тому числі щодо благоустрою території, ремонту доріг тощо. Значна частина ОСН працює саме у сфері благоустрою території, проте в Україні є приклади, коли ОСН ефективно діють і в сфері соціального захисту населення, що має тенденцію до суттєвого збільшення.

Аналіз наукових джерел та нормативно-правових актів повноважень органів самоорганізації населення (враховуючи концепцію Н. Мішиної) дозволяє поділити їх на дві великі групи: повноваження з активізації участі населення у роботі інститутів публічної влади; повноваження з покращання міського середовища (як зовнішнього, так і внутрішнього).

На основі аналізу трьох законопроектів про зміни до Закону «Про органи самоорганізації населення»: № 1444, № 2108, № 2355[17] автор приходить до висновку про те, що в одному із проектів регламентовано порядок ініціювання та надання дозволу на створення лише ОСН «базового та середнього рівнів» (ч. 2 ст. 8; ст. 9)[18]. У той же час, аналогічних процедур для ОСН «вищого рівня» проект не встановлює.

Фіксування самого факту легалізації ОСН шляхом реєстрації із створенням юридичної особи надасть більше можливостей для підвищення активізації населення та позбавить дублювання ОСН, які повинні будуть діяти узгоджено з зареєстрованими ОСНами, тоді як створення ОСН шляхом повідомлення робить їх появу надмірно чисельною та залежною від відповідних рад.

Принцип механізму наділення ОСН місцевими радами власною компетенцією (укладення відповідного договору – ч. 3 ст. 4, ч. 1 ст. 15. ч. 1 ст. 18)[19], на погляд автора, не передбачений і не випливає з припису ч. 6 статті 140 Конституції України[20]. Дискусійною є також необхідність уміщення до тексту проекту виключного переліку повноважень органів місцевого самоврядування, які можуть бути делеговані ОСН (ч. 1 ст. 15)[21]. Звертається увага на повноваження органів та посадових осіб, які віднесені законом до їх виключної компетенції, і тому не можуть бути предметом делегування.

З огляду на зазначене, основними напрямками вдосконалення політико-правової основи функціонування ОСН, на нашу думку, є:

1. Прийняття змін до Закону «Про органи самоорганізації населення»[22], згідно з якими: виключити положення, що обмежують перелік форм ОСН, які можуть створюватись на територіях населених пунктів; передбачити, що ОСН підзвітні, підконтрольні та відповідальні перед відповідними органами державної влади згідно з чинним законодавством, є «народними органами» та повинні мати тільки власні повноваження з функцією контролю відповідно до територіальної ознаки їх виникнення; конкретизувати визначення території, у межах якої діє ОСН; спростити процедуру створення ОСН через юридичний факт реєстрації (шляхом створення юридичної особи); деталізувати та спростити порядок проведення виборів до ОСН; встановити типовий перелік власних повноважень ОСН та порядок наділення їх такими повноваженнями; з представників ОСН створити міський комітет (рада ОСН) як контролюючий орган за діяльністю органів виконавчої влади на місцях. Доцільно передбачити на підставі окремих угод надання тих чи інших послуг від органів державної влади ОСН; чітко встановити принципи взаємодії між ОСНами, сільськими, селищними, міськими радами, їх виконавчими органами та депутатами відповідних місцевих рад; визначити статус актів ОСН та ступінь обов'язковості їх виконання на території власної діяльності ОСН фізичними та юридичними особами.

2. Розробка та прийняття Кабінетом Міністрів України Постанови «Про порядок створення та легалізації органів самоорганізації населення», яка має передбачити порядок створення та реєстрації органів самоорганізації населення; затвердження форми свідоцтва про їх реєстрацію.

3. Віднесення органів самоорганізації населення до переліку неприбуткових організацій, визначених п. п. а) п. 7.11.1 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств»[23].

4. Надання ОСН статусу головних розпорядників бюджетних коштів із внесенням відповідних змін до Бюджетного кодексу України[24].

5. Становлення даного інституту надасть повноваження та фінансуватиме ОСН, вестиме єдиний їх облік і контролюватиме фінансову діяльність, координуватиме обмін досвідом. Для цього, як експеримент, необхідно створити спеціальні регіональні управління (відділи) з питань місцевого самоврядування у формі самоорганізації населення, де відповідні управління могли б, згідно з чинним законодавством, надавати дозволи на створення та визначати території ОСН, легалізувати їх та контролювати роботу, проводити консультації, навчати актив, обговорювати нові стратегії розвитку ОСН. Сучасне буття ОСН – це світове явище, яке поширене на всіх континентах.

6. Оптимізація розвитку локального законодавства потребує ухвалення ОМС в кожній територіальній громаді Статуту територіальної громади; Положення про ОСН; Положення, які передбачають механізм укладання відповідних угод ОСН з відповідними місцевими радами щодо фінансів та майна.

Таким чином, ОСН є конституційними інститутами. Існуюча практика діяльності ОСН є неоднорідною.

[1] Правова система України : історія, стан та перспективи : у 5 т. – Х. : Право, 2008. – Т. 2: Конституційні засади правової системи України і проблеми її вдосконалення / [за заг. ред. Ю. П. Битяка]. – С. 229 – 248.

[2] *Брудний В. І.* Моніторинг діяльності місцевих рад щодо створення умов для розвитку громадських організацій та органів самоорганізації населення. Аналітичний звіт за підсумками виконання проекту «Вплив діяльності місцевої влади на розвиток третього сектору» / В. І. Брудний, А. С. Крупник, О. С. Орловський. – Одеса : ХОББІТ ПЛЮС, 2009. – С. 29, 35.

[3] *Мішина Н. В.* Конституційно-правове регулювання діяльності органів самоорганізації населення : порівняльно-правове дослідження: [монографія] / Наталя Вікторівна Мішина. – Одеса : Друкарський дім, 2009. – С. 43, 141, 164.

[4] *Алексєєв В. М.* Власність територіальних громад в Україні: шляхи розвитку: [монографія] / Валерій Марленович Алексєєв. – Чернівці : Технодрук, 2007. – С. 238, 244.

[5] *Мукшименко А. П.* Органи самоорганізації населення. Сучасні тенденції. Основи створення, проблеми функціонування та розвитку: наук.-метод. посіб. / Мукшименко А. П., Рудик С. Я., Яковець І. С. – К. : ПП Пантюк С. Д., 2006. – С. 25.

[6] Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної ради України 28 червня 1996 р. : за станом на 1 лютого 2011 р. № 2952-VI (2952-17) // Відомості Верховної Ради України. – 1996 р. – № 30. – Ст. 141.

[7] Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / [ред. А. П. Заєць, уклад. О. М. Семьоркіна]. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 928 с.

[8] Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 липня 2001 р., № 2625-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.

[9] Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні : Постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р., № 3748-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 6. – Ст. 30.

[10] Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р., № 280/97-ВР : за станом на 11 лютого 2010 р., № 1878-VI (1878-17) // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

[11] Закон України «Про органи самоорганізації населення».

[12] Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».

[13] Закон України «Про органи самоорганізації населення».

[14] Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку: Закон України від 29 листопада 2001 року № 2866-III : за станом на 3 лист. 2005 р., № 3053-IV (3053-15) // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 10. – Ст. 78.

[15] Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».

[16] Про оподаткування прибутку підприємств : Закон України від 28 грудня 1994 р., № 334/94-ВР: за станом на 20 травня 2010 р., № 2275-VI (2275-17) // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 4. – Ст. 28.

[17] Про органи самоорганізації населення : Проект Закону Про внесення змін до Закону України (щодо строку повноважень органу самоорганізації населення) від 28 січня 2008 р., № 1444 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до офіційного веб-сайту Верховної Ради України: Законопроекти: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31519

Про органи самоорганізації населення : Проект Закону Про внесення змін до Закону України від 21 лютого 2008 р., № 2108 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до офіційного веб-сайту Верховної Ради України: Законопроекти : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31795

Про органи самоорганізації населення : Проект Закону Про внесення змін до Закону України (щодо спрощення дозволів та порядку легалізації) від 9 квітня 2008 р., № 2355 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до офіційного веб-сайту Верховної Ради України: Законопроекти: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32240

[18] Про органи самоорганізації населення: Проект Закону Про внесення змін до Закону України від 21 лютого 2008 р., № 2108.

[19] Там само.

[20] Конституція України.

[21] Про органи самоорганізації населення: Проект Закону Про внесення змін до Закону України від 21 лютого 2008 р., № 2108.

[22] Закон України «Про самоорганізацію населення».

[23] Закон України «Про оподаткування прибутку підприємств».

[24] Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р., № 2456-IV: за станом на 23 грудня 2010 р., № 2856-VI (2856-17) // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50-51. – Ст. 572.

Резюме

У статті аналізуються основні тенденції розвитку повноважень органів самоорганізації населення та статусу їх керівників, визначаються актуальні проблеми застосування чинного законодавства та шляхи їх удосконалення в авторській концепції моделі самоорганізації населення.

Ключові слова: органи самоорганізації населення, тенденції, повноваження, статус керівників органів самоорганізації населення.

Резюме

В статье анализируются основные тенденции развития полномочий органов самоорганизации населения и статуса их руководителей, определяются актуальные проблемы применения действующего законодательства и пути их усовершенствования в авторской концепции самоорганизации населения.

Ключевые слова: органы самоорганизации населения, тенденции, полномочия, статус руководителей органов самоорганизации населения.

Summary

In thearticle the basic tendencies of development of powers of bodies of self-realization of the population and the status of their leaders are analyzed, and actual problems of application of the current legislation and a way of their improvement in the author's concept of self-realization of the population are defined.

Key words: organs of self-realization of population, tendency, powers and a status of their leaders.

Отримано 2.02.2011

Л. М. ЩЕРБАНЮК

Людмила Михайлівна Щербанюк, *аспірант*
Інститут держави та права ім. В. М. Корецького

ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ АДРЕСАТІВ ПРАВА ДЕПУТАТСЬКОГО ЗАПИТУ В УКРАЇНІ

Правовідносини, що виникають у результаті використання депутатського запиту, передбачають певні обов'язки його адресатів. Водночас наявність обов'язків означає, що їхнє неналежне виконання має призводити до певної відповідальності адресатів депутатські запитів за вчинені у цьому контексті дії чи бездіяльність та їхні наслідки. Наявність і чітке визначення такої відповідальності могло би зробити депутатський запит ефективною індивідуальною та колективною формою контролю парламентом, головним чином, дій виконавчої влади. Однак питання відповідальності у контексті здійснення права депутатського запиту є досить неоднозначним. Так Конституція України[1] (ч. 2 ст. 86) та Закон України «Про статус народного депутата України»[2] (ч. 5 ст. 15) передбачають прямий обов'язок Президента України, керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, до яких звернуто запит, повідомити народного депутата, групу народних депутатів і комітет Верховної Ради України у письмовій формі про результати розгляду їхнього запиту у п'ятнадцятиденний строк з дня його одержання або в інший, встановлений Верховною Радою України, строк. Водночас, встановлюючи обов'язок надати відповідь на запит народного депутата, законодавство не передбачає прямої відповідальності за ненадання відповіді на такий запит, а лише вказує, що народний депутат, представник групи народних депутатів і комітет Верховної Ради України мають право дати оцінку відповіді на свій депутатський запит (ч. 9 ст. 15 Закону «Про статус народного депутата України»). Втім відповідальність за ненадання відповіді на депутатський запит може виникнути з огляду на конституційні повноваження Верховної Ради України та народних депутатів і відповідно до положень Закону України «Про статус народного депутата України», при цьому, залежно від адресата депутатського запиту, може йтися про конституційну, адміністративну та кримінальну відповідальність.

Першим у ряду адресатів депутатських запитів Конституція України (п. 34 ч. 1 ст. 85 Конституції України) та Закон України «Про статус народного депутата України» (ч. 1 ст. 15) визначають Президента України, що є унікальною на території Європи нормою, оскільки у жодній іншій країні Європи, а також у жодній з колишніх держав СРСР, не передбачено можливості направлення запиту члена парламенту до глави держави. Оскільки Президент України несе лише конституційну відповідальність у вигляді імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину, а також зважаючи на те, що кваліфікація цих карних діянь Кримінальним Кодексом України[3] не включає ігнорування депутатських запитів чи надання формальної відповіді на них, можна дійти висновку, що Президент України не несе відповідальності за ненадання, невчасне надання або надання незадовільної чи формальної відповіді на депутатський запит. Тому з огляду на це використання депутатського запиту в якості форми контролю робить його досить неефективним, перетворюючи його лише на засіб привернення уваги до певної та, як свідчить практика, не завжди загальносуспільної проблеми через його публічне оголошення та голосування за його направлення на пленарному засіданні Верховної Ради України, а також на звичайний спосіб отримання інформації.

У цьому контексті слід зазначити, що в усіх країнах Європи адресатами запиту члена парламенту у першу чергу є виконавча влада (Прем'єр-міністр та інші міністри уряду), при чому використання запитів та їхніх різновидів інтерпеляцій є тим ефективнішим, чим серйозніші наслідки передбачені за ненадання адресатом відповіді або надання відповіді, що не задовольняє ініціатора запитання. Наприклад, у Державних Зборах Словенії за результатами розгляду інтерпеляції може прийматися рішення щодо оцінювання роботи Уряду або міністра (ст. 253(1) Регламенту Державних Зборів Словенії[4]) і щонайменше десять депутатів можуть вимагати голосування щодо довіри Уряду та обрання нового голови уряду (ст. 253(2) Регламенту Державних Зборів Словенії). У латвійському Сеймі так само щонайменше десять депутатів можуть подати проект постанови у зв'язку з інтерпеляцією, включаючи проект постанови про вотум недовіри уряду, віцепрем'єр-міністру, міністру або державному міністру (ст. 130 Регламенту Сейму Латвії[5]). Литовські депутати

© Л. М. Щербанюк, 2011