

О. Орловський,

кандидат юридичних наук, докторант кафедри права і законотворчого процесу
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної Академії державного управління при Президентові України

ПРАВО ЧЛЕНІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ НА УЧАСТЬ У ЗАГАЛЬНИХ ЗБОРАХ

На сучасному етапі відбувається поступове становлення локальної демократії в Україні у відповідності із європейськими стандартами, яке супроводжується доктринальною підтримкою нормотворчих органів. У зв'язку із цим особливу увагу привертають ті форми локальної демократії, до використання яких члени територіальних громад вдаються вкрай рідко, — часто саме тому, що відсутня відповідна нормативно-правова регламентація застосування цих форм локальної демократії. Однією з таких форм є загальні збори громадян за місцем проживання (або конференції, якщо проведення загальних зборів є утрудненим). Сучасний стан законодавства про загальні збори свідчить, що воно потребує оновлення. Оновлюючи відповідні нормативно-правові акти, доцільно водночас викласти їх з урахуванням сучасних європейських тенденцій, стандартів. Такий підхід передбачає, насамперед, принципово інший погляд на перелік суб'єктів, які мають право брати участь у загальних зборах. Наразі права членів територіальних громад досить обмежено, і, як влучно зазначають дослідники, «найбільш тривожним є те, що у територіальних громад ... немає претензій до чинного законодавства держави. Ніхто фактично офіційно не вимагає від Уряду і Верховної Ради приведення законодавства країни до принципів і змісту Європейської Хартії» [1, с. 79].

Проблемам визначення територіальної громади приділяли увагу у своїх статтях та у проектах і модельних статутах територіальних громад М. О. Баймуратов, П. М. Любченко, О. Г. Мучнік, М. П. Орзіх, інші вчені. Що ж до кола осіб, які мають право брати участь

у загальних зборах, після прийняття Конституції України у 1996 році і оновлення законодавства України про місцеве самоврядування, ця проблема на доктринальному рівні майже не вивчалася. Внеском у її розгляд можна вважати ряд праць Н. В. Мішиної, у яких йдеться про коло осіб, які мають право ініціювати створення органів самоорганізації населення, обирати їх персональний склад і бути обраними до нього (що вимагає проведення загальних зборів) [2].

Метою статті є розгляд суб'єктів, які мають право брати участь у загальних зборах (конференціях) громадян за місцем проживання і формулювання відповідних пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає загальні збори як зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення, і відносить їх до форм безпосередньої участі населення у вирішенні питань місцевого значення [3].

Це формулювання надає підстави при розгляді суб'єктів, що мають право брати участь у загальних зборах, виходити із змісту:

— або конституційних норм про безпосередню демократію (Розділ III) — адже має місце *безпосереднє* вирішення питань місцевого значення, — у такому випадку відповідні права матимуть виключно громадяни України, які мають активне виборче право;

— або конституційних норм про місцеве самоврядування (Розділ XI) — адже має місце безпосереднє вирішення питань *місцевого* значення, — у такому випадку відповідні права матимуть члени територіальної громади.

Більш плідним уявляється другий підхід. Може здаватися, що доцільнішим було б обмежити право брати участь у загальних зборах тільки колом громадян України — з огляду на те, що формулювання «питання місцевого значення» є вельми загальним і може стосуватися питань місцевого значення, які мають політичний характер, а отже — мають вирішуватися виключно громадянами України. Проте, по-перше, перелік таких питань не є надто великим, і більшість з них на законодавчому рівні віднесена до компетенції органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної влади. По-друге, у разі необхідності вирішити, які із конкуруючих правових норм застосовувати до тих чи інших правовідносин (про безпосередню демократію або про місцеве самоврядування), традиційно виходять із принципу пріоритету не загальних норм (у цьому випадку — про безпосередню демократію), а спеціальних норм (у цьому випадку — про місцеве самоврядування). По-третє, це відповідатиме сучасним європейським стандартам місцевого самоврядування. Нарешті, — і це головне, — рішення загальних зборів в Україні на сучасному етапі не мають юридичної сили. Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні від 17 грудня 1993 року передбачає, що вони «проводяться в життя головами відповідних Рад, їх виконавчими органами, органами територіальної самоорганізації громадян (органами самоорганізації населення. — **О. О.**)» [3].

Таким чином, рішення загальних зборів носять рекомендаційний характер, а отже — немає підстав обмежувати коло осіб, які беруть участь у прийнятті цих рішень, тільки громадянами України, які мають активне виборче право. Тим більше, що Конституція України називає місцеве самоврядування «правом територіальної громади» і визначає територіальну громаду як «жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — само-

стійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України».

Це твердження тягне за собою необхідність заміни терміну «загальні збори громадян за місцем проживання» на більш коректний. На нашу думку, коли йдеться про зібрання жителів села (сіл), селища, міста, — доцільно використовувати термін «загальні збори членів територіальної громади». Отже, для потреб нормативно-правового акту про загальні збори (конференції) більш плідним буде визначення не терміну «територіальна громада», а терміну «члени територіальної громади». Зміст наведених норм Конституції України надає підстави стверджувати, що до членів територіальної громади відносяться громадяни України, іноземці, особи без громадянства, біженці та вимушені переселенці, які зареєстровані у встановленому законом порядку та постійно або тимчасово проживають на території села, селища, міста.

Коли йдеться про зібрання жителів села (сіл), селища, міста — доцільно використовувати, за аналогією, термін «загальні збори членів територіальної мікрोगромади». На підставі пропозицій О. В. Батанова, Н. В. Мішиної пропонуємо таке визначення територіальної мікрोगромади: частина територіальної громади села, селища, міста (район в місті, мікрорайон, вулиця, квартал, будинок чи декілька будинків), члени якої об'єднані компактним постійним або тимчасовим проживанням, певною спільністю соціальних, культурних, побутових та інших потреб і інтересів.

У протиріччя із конституційною нормою, що визначає членів територіальної громади (а отже, і мікрोगромади), вступає стаття 2 Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні. Вона передбачає, що у роботі зборів мають право брати участь громадяни, які досягли 18 років і постійно проживають на відповідній території; у зборах не беруть участі психічно хворі громадяни, визнані судом недієздатними. Очевидно, що при формулюванні цієї норми її автори виходили із того,

що до загальних зборів мають застосовуватися поперед усе норми про безпосередню демократію, а не про місцеве самоврядування.

Втім погодимось, що участь психічно хворих осіб, визнаних судом недієздатними, у загальних зборах навряд чи буде доцільною. Положення містить й інші обмеження. Зокрема, до участі у загальних зборах не допускаються особи, яких тримають в місцях позбавлення волі, а також особи, які знаходяться за рішенням суду в місцях примусового лікування. Ця норма також є доречною, — адже участь цих осіб у загальних зборах унеможливується знаходженням їх, як правило, не за місцем проживання, а також обмеженням їх права на вільне пересування.

У Положенні також передбачено, що у роботі зборів можуть брати участь депутати місцевих рад, представники державних органів, трудових колективів, об'єднань громадян. Вважаємо, що сама ідея запрошення цих осіб на загальні збори є вдалою. Але, якщо вони не проживають на території проведення загальних зборів, чи буде справедливим надання їм права голосу? Водночас, запрошення на загальні збори навряд чи викличе інтерес і буде прийнято, якщо позбавити цих осіб права голосувати на них. Для подолання цих протиріч доцільно надати їм право дорадчого голосу.

На нашу думку, право дорадчого голосу можна надати усім особам, які виявлять бажання взяти участь у загальних зборах. Закріплення такої норми у чинному законодавстві спроможне пожвавити участь населення у загальних зборах, і це головне, — адже «місьцеве самоврядування базується, перш за все і головним чином, на активності населення» [5, с. 167]. Для того, щоб впорядкувати доступ на загальні збори, доцільно перерахувати осіб, які матимуть право дорадчого голосу. До переліку тих осіб, які можуть відвідувати загальні збори як за запрошенням, так і за власною ініціативою, можуть увійти:

— особи, які поки що не набули повної конституційно-правової дієздат-

ності, — члени територіальної громади (мікрогромади), яким виповнилося 16 років. Це сприятиме підвищенню їх громадської активності, формуванню власної думки, вмінню обстоювати її;

— посадові особи органів державної влади і місцевого самоврядування — сільський, селищний, міський голова, депутати місцевих рад, представники органів державної влади та виконавчих органів місцевих рад. Вони можуть надати пояснення від імені відповідних органів, висловити їх точку зору на проблему, повідомити про можливі шляхи її вирішення та про заходи, які вже здійснено для цього.

При вирішенні певних питань на загальних зборах може бути доцільно заслухати також представників органів самоорганізації населення, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, об'єднань громадян, представники інших мікрогромад чи територіальних громад. Проте, надання їм права без запрошення відвідувати загальні збори, якщо вони не є членами територіальної громади (мікрогромади) може мати і негативні наслідки. Наприклад, при намірі зірвати загальні збори достатньо привести значну кількість осіб, які будуть порушувати порядок, ображати чи залякувати присутніх. Тому розмірковуємо, що ці особи можуть відвідувати загальні збори, але тільки при наявності у них відповідного запрошення від ініціативної групи (органу), які організують проведення загальних зборів.

Висновки. При визначенні у нормативно-правових актах переліку осіб, які мають право брати участь у загальних зборах (конференціях), доцільно виходити із наведених у статті міркувань. Висловлену у статті точку зору узагальнено нижче, у вигляді статті Закону України, Статуту територіальної громади чи рішення місцевої ради про загальні збори.

«Стаття X. Право членів територіальної громади брати участь у роботі загальних зборів (конференцій).

1. Брати участь у роботі загальних зборів (конференцій) з правом вирі-

шального голосу можуть члени територіальної громади, які досягли 18-річного віку, не визнані судом недієздатними та на законних підставах тимчасово або постійно проживають в межах відповідного села, селища, міста чи мікрогромади.

Не мають права брати участь у роботі загальних зборів особи, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі.

2. Забороняються будь-які обмеження прав членів територіальної громади на участь у роботі загальних зборів (конференцій) залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, політичних уподобань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, мовних або інших ознак.

3. У роботі загальних зборів з правом дорадчого голосу можуть брати участь за запрошенням або за власною ініціативою члени територіальної громади (мікрогромади), яким виповнилося 16 років; сільський, селищний, міський голова, депутати місцевих рад, представники органів державної влади та виконавчих органів місцевих рад.

У роботі загальних зборів з правом дорадчого голосу можуть брати участь за запрошенням представники органів самоорганізації населення, представники підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, об'єднань громадян, представники інших мікрогромад чи територіальних громад».

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямку вбачаються у необхідності розробити і запропонувати модельний нормативно-правовий акт, за допомогою якого було б можливим проведення загальних зборів (конференцій).

Ключові слова: територіальна громада, члени територіальної громади, загальні збори громадян, загальні збори членів територіальної громади, конференції членів територіальної громади.

У статті сформульовано доктринальні висновки і практичні пропозиції, які сприятимуть вдосконаленню чинного законодавства України про загальні збори громадян за місцем проживання у частині суб'єктів, які мають право брати участь у загальних зборах.

В статье сформулированы доктринальные выводы и практические предложения, которые будут способствовать усовершенствованию действующего законодательства Украины про общинные собрания граждан по месту жительства в части субъектов, которые имеют право принимать участие в общинных собраниях.

The article contains doctrinal conclusions and practical propositions aimed to improve the regulation of the community's meetings when it comes about the persons who can take part in these meetings.

Література

1. Задрожний Г. В. Соціальне партнерство — реальний шлях до відкритого суспільства / Г. В. Задрожний, О. В. Коврига, В. В. Смоліков. — Х. : ХІМБ, 2000. — 192 с.

2. Мішина Н. В. Конституційно-правове регулювання діяльності органів самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження : монографія / Н. В. Мішина. — О. : Друкарський дім, 2009. — 298 с.

3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

4. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постанова Верховної Ради України від 17.12.1993 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

5. Прієшкіна О. В. Активізація участі населення у здійсненні місцевого самоврядування як пріоритетний напрямок муніципальної реформи / О. В. Прієшкіна // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. — 2005. — № 2. — С. 165–169.