

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК: 352

О. Орловський,

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

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ЗАГАЛЬНИХ ЗБОРІВ ЧЛЕНІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ НА ЛОКАЛЬНОМУ РІВНІ (НА МАТЕРІАЛАХ МІСТА СУМИ)

На сучасному етапі муніципальної реформи максимальну увагу вчених привертає проблема розвитку локальної демократії. Важливим науковим завданням є розробка доктринальних концепцій пошкваллення участі членів територіальних громад у здійсненні місцевого самоврядування, а важливим практичним завданням є апробація цих положень з метою перевірки їх на практиці і пошук та розповсюдження ефективного досвіду.

На сучасному етапі в Україні вчені, які цікавляться проблемами місцевого самоврядування, у своїх дослідженнях зосереджують увагу або на інституті загальних зборів (І. Б. Коліушко В. П. Рубцов, А. Ф. Ткачук тощо), або на інституті самоорганізації населення (А. С. Крупнік, Н. В. Мішина, О. В. Прієшкіна тощо). Такий підхід уявляється недостатньо плідним, — більш результативним, думається, було б спільне дослідження цих інститутів.

Метою статті є на матеріалах практики міста Суми довести доцільність комплексного підходу до локальної регламентації інституту загальних зборів і інституту самоорганізації населення (ця теза висунута автором статті вперше). У статті узагальнено відповідний досвід міста Суми з доктринальної точки зору, а також висловлено зауваження і пропозиції, спрямовані на подальше вдосконалення локальної нормативної бази у

цьому місті і на розповсюдження позитивного досвіду.

У 2008 році автор у складі експертної групи брав участь у проекті «Вплив місцевої влади на розвиток третього сектора». В ході проекту було проведено моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування щодо створення умов для розвитку локальної демократії. Одним із міст, які охоплював проект, стало місто Суми; під час реалізації проекту аналізу були піддані нормативно-правові акти, прийняті Сумською міською радою та її виконавчим комітетом за період 1997 — 2008 роки [1]. Вивчення нормативно-правової регламентації інституту загальних зборів у Сумах дозволяє стверджувати, що місцевій раді вдалося створити вельми виважену систему нормативно-правових актів, завдяки нормам якої проведення загальних зборів, у порівнянні із іншими населеними пунктами, є ефективним.

Найвищим в ієрархії цих актів є Статут як базовий нормативний документ локального регулювання. Він був затверджений 24 грудня 2003 року рішенням Сумської міської ради № 650-МР «Про затвердження Статуту територіальної громади міста Суми» [2]. В преамбулі Статуту територіальної громади міста Суми зазначено, що він ухвалений з метою відстоювання демократичних засад розвитку суспільства, створення умов для плідної діяльності членів те-

риторіальної громади та забезпечення законності дій міської влади. Це положення вважаємо дуже важливим.

Стаття 62 Статуту окремо закріплює форми локальної демократії, в яких жителі міста можуть реалізовувати своє право на участь у здійсненні місцевого самоврядування. До цих форм, зокрема, віднесені і загальні збори громадян за місцем проживання. Виключно їм присвячена стаття 66 Статуту. Певним недоліком є те, що у тексті Статуту йдеться про «загальні збори громадян», у той час як більш точним було б вести мову про загальні збори членів територіальної громади.

Ці збори визначені як форма безпосередньої участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення та скликаються за місцем проживання для обговорення або вирішення питань міського життя. Статут навіть визначає рівні, на яких можуть проводитися загальні збори: розрізняються збори мешканців під'їзду, будинку, кварталу, вулиці, мікрорайону, району в місті, міста в цілому.

Важливим є те, що у Статуті передбачається можливість скликання зборів (конференції) представників членів територіальної громади від відповідних територіальних утворень у випадках, коли організаційно і технічно неможливо провести загальні збори. В той же час необхідно відзначити, що Статут не містить опису того, як визначається квота представництва у разі проведення зборів (конференції) представників. Оскільки визначення квоти представництва на конференціях належить, зокрема, до компетенції міських рад, ці питання доцільно деталізувати саме в Статуті. Проте цього зроблено не було.

Статут встановив, що у роботі загальних зборів можуть брати участь сумчани, що досягли на час зборів 18 років і проживають на відповідній території. З правом дорадчого голосу у роботі загальних зборів можуть брати участь народні депутати України, міський голова, депутати міської ради, посадові особи органів міського самоврядування, представники органів державної виконавчої

влади, об'єднань громадян та підприємств, а також особи, яким виповнилося 16 років.

У Статуті збори тісно пов'язані із органами самоорганізації населення (далі — ОСН). Однак члени ОСН не віднесені до числа учасників зборів, хоча саме збори мають ухвалювати ключові рішення щодо визначення долі ОСН. На рівні Статуту до відома зборів віднесено, зокрема, такі права:

- обговорювати будь-які питання, що стосуються інтересів мешканців відповідної території;
- вносити пропозиції до органів міського самоврядування щодо вирішення питань міського значення;
- обговорювати проекти рішень міської ради та її органів;
- створювати ОСН, обирати керівників цих органів, визначати умови оплати керівників та інших працівників ОСН, затверджувати граничні суми на їх утримання;
- затверджувати статuti ОСН, вносити до них зміни та доповнення;
- приймати рішення про передачу або продаж майна ОСН іншим юридичним або фізичним особам;
- приймати рішення про самооподаткування тощо.

Серед наведеного переліку особливої уваги заслуговують два останніх права. Можна сказати, що вони досить рідко зустрічаються в статутних нормах (особливо це стосується питання про розпорядження майном ОСН), хоча і відіграють надзвичайно важливу роль у процесі формування матеріально-технічної бази ОСН та надають можливість загальним зборам на демократичних засадах розпорядитися долею майна, яке не належало міській раді і перебувало в ОСН, наприклад, у разі його ліквідації.

У той же час слід відмітити, що Статут не визнає за зборами окремих інших повноважень, які мають вирішуватися саме зборами (наприклад, про вибори заступника (заступників) керівника, секретаря та членів ОСН, про заслуховування щорічних звітів ОСН, про їх ліквідацію тощо). Потребує уточнення з огляду на чинне законодавство

положення, яке закріплює за загальними зборами право затверджувати статут ОСН. Виходячи із норм Закону України «Про органи самоорганізації населення» ОСН мають не статут, а положення.

Це не єдиний приклад неузгодженості норм статуту із положеннями чинного законодавства, які прямо чи опосередковано стосуються діяльності ОСН. Так, в ч. 5 ст. 66 йдеться про те, що збори (конференції) представників є правомочними за умови присутності на них не менш 2/3 представників. Відмітимо, що це положення ніяким чином не може стосуватися зборів, на яких вирішуються питання про створення та діяльність ОСН. Відповідно до Закону України «Про органи самоорганізації населення» конференція представників є правомочною, якщо на неї представлено більш ніж половина жителів відповідної території. З питань, що розглядаються, загальні збори приймають рішення, які є обов'язковими для виконання ОСН.

Означеними нормами питання регламентації загальних зборів в м. Суми не обмежується. Статут встановлює (ч. 4 ст. 66), що порядок скликання, підготовки і проведення зборів визначається Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання, яке затверджує міська рада (рішення від 19.01.2005 року № 1042-МР «Про Положення про загальні збори громадян за місцем проживання» [3]).

Це Положення деталізує окремі питання щодо порядку скликання, підготовки і проведення загальних зборів. Враховуючи, що цей документ ухвалено в розвиток Статуту, а отже, Положення дублює його певні норми, щодо нього можуть бути висловлені ті ж самі позитивні та негативні оцінки, які висловлені вище щодо ст. 66 Статуту. Крім того, значну кількість норм щодо зборів містить і рішення Сумської ради від 25.04.2007 року № 540-МР «Про органи самоорганізації населення в м. Суми» [4]. Привертає увагу позитивний досвід нормативно-правового регулювання і інституту загальних зборів, і інституту самоорганізації населення на локальному рівні (не в усіх містах прийнято оби-

два документи; як правило, місцеві ради регламентовують тільки статус ОСН).

Але наявність цих двох актів викликає і неузгодженість між ними. Наприклад, у Положенні про загальні збори громадян за місцем проживання серед суб'єктів, які можуть скликати загальні збори, названі ініціативні групи, а також ОСН. Слід відмітити, що в тексті Положення зроблено наголос на ініціюванні та проведенні загальних зборів саме ініціативною групою. При цьому регламентація порядку скликання та проведення цих заходів іншими суб'єктами (зокрема, ОСН) є досить обмеженою (відмітимо, що питання створення ОСН мають просуватися саме ініціативною групою).

Процедура скликання загальних зборів за ініціативою ініціативної групи є досить громіздкою. Основні процедури зводяться до такого переліку дій. Спочатку має бути сформована ініціативна група в кількості 7–11 осіб, яка сповіщає про заплановані до проведення загальні збори управління територіями районів не менше як за 15 робочих днів до пропонуваної дати проведення загальних зборів. Протягом 3 днів члени ініціативної групи за посередництва заступника начальника вказаного управління мають зустрітися із посадовими особами органів місцевого самоврядування, які відповідальні за відповідну ділянку роботи. Якщо по результатах цих переговорів не вдається вирішити порушену проблему, члени ініціативної групи можуть розпочинати збір підписів на підтримку проведення загальних зборів серед мешканців відповідної території.

Так, для ініціювання проведення зборів мешканців будинку, вулиці чи кварталу потрібно зібрати підписи 10 % їх мешканців (а не тих з них, хто має право голосу), у разі проведення загальних зборів мікрорайону — 200 підписів, а при проведенні зборів мешканців району — 2500 підписів. Слід відзначити, що подібний порядок встановлюється для проведення загальних зборів з будь-яких питань без будь-яких виключень.

Це демонструє, що, незважаючи на врегулювання на місцевому рівні і інс-

титуту загальних зборів, і інституту самоорганізації, варто розглянути питання про доцільність робити це в рамках єдиного нормативного акта. Інакше виникають суперечності між кількома документами або, як це іноді має місце у нормативно-правових актах міста Суми, у Положенні про загальні збори інтереси ОСН майже не враховуються.

Зокрема, слабка прив'язка цього положення до потреб ОСН простежується в тому, що серед інших можливих суб'єктів скликання загальних зборів окрім ініціативних груп названі міський голова, начальник Управління територіями районів та ОСН. Щодо перших двох суб'єктів це Положення визначає, що збирати підписи для проведення загальних зборів вони не зобов'язані. А ось що робити ОСН для скликання загальних зборів, у Положенні нічого не сказано. На відміну від Статуту, Положення визначає квоту представництва на конференціях представників. Щоправда, ця норма чомусь знов-таки поширюється на збори, що проводяться ініціативними групами. Як бути у разі проведення конференцій, ініційованих іншими суб'єктами цього процесу (в т.ч. ОСН), не досить зрозуміло.

Положення визначає чітку послідовність виборів представників на конференції. Так, уповноважених брати участь у конференції багатоквартирного будинку обирають на зборах мешканців під'їзду (один представник від 10 квартир), збори представників багатоквартирних будинків обирають представників на конференцію вулиці (3–5 представників від будинку) і т.д. Зазначимо, що відповідно до Закону України «Про органи самоорганізації населення» квартальні та вуличні комітети можуть створюватися виключно в районах індивідуальної забудови, а не на території багатоповерхівок. По-друге, нечіткість визначення кількості представників (на кшталт 3–5 представників від будинку) може призвести до проблем практичного характеру із визначенням правомочності конференції.

Порівняно із статтею 66 Статуту, де були визначені повноваження загаль-

них зборів, пункт 6.1.9 Положення про загальні збори громадян за місцем проживання уточнює положення щодо запровадження самооподаткування. Якщо в Статуті таке право лише називається, то Положення уточнює, що рішення про самооподаткування реалізується через ОСН.

Слід зазначити, що підвищення уваги з боку органів місцевого самоврядування до діяльності ОСН привело до активізації процесу звернень з боку мешканців міста до міської ради з проханням надати дозвіл на створення відповідних ОСН. Особлива активність припадає на останні декілька років, коли міська рада надала дозвіл на створення багатьох нових ОСН (які переважно діють на рівні кварталів). Наприклад, 10 жовтня 2007 року Сумська міська рада рішенням № 846-МР надала дозвіл на створення ОСН «Квартальний комітет «Ганнівський». На прикладі цього рішення зрозуміло, що, надаючи першочергову увагу розвитку інституту самоорганізації населення, місцева влада не досить ґрунтовно ставиться до інституту загальних зборів. Так, у цьому рішенні йдеться про кількість осіб, які зареєстровані за місцем проживання в межах кварталу, а також таких, які мають право голосу. Доцільність такого визначення в рішенні міської ради не зовсім зрозуміла. Якщо це зроблено для визначення правомірності створення ОСН (достатності присутності жителів кварталу на загальних зборах), то це видно із самого протоколу загальних зборів. Якщо ж це робиться з метою фіксації кількості жителів для проведення майбутніх загальних зборів чи конференцій, то це теж неправильно: кількість осіб, що мешкають на відповідній території, потребує постійного уточнення через можливі зміни, які виникають з об'єктивних причин.

Висновки. Безперечно позитивною рисою є врегулювання і нормами Статуту, і поточними актами місцевої ради як інституту загальних зборів, так і інституту самоорганізації населення. Однак на підставі проведеного дослідження уявляється доцільним рекомендувати

розглянути можливість регламентації цих двох інститутів спільно не тільки у Статуті територіальної громади, але й в єдиному акті (Положенні) Сумської міської ради. Такий досвід буде вартий запозичення і іншими населеними пунктами.

Перспективи подальших досліджень вбачаються у необхідності розробки структури і тексту такого нормативно-правового акта.

Ключові слова: місцеве самоврядування, місцева демократія, загальні збори членів територіальної громади; органи самоорганізації населення.

У статті розглянуто, як у місті Суми у Статуті територіальної громади і в інших локальних актах здійснюється нормативно-правова регламентація скликання та проведення загальних зборів членів територіальної громади. У процесі аналізу виявлено, що регламентація інституту загальних зборів тісно пов'язана із регламентацією інституту самоорганізації населення; за результатами критичного аналізу відповідних норм сформульовано висновки і пропозиції, спрямовані на підвищення ефективності такої регламентації.

Keywords: local government, local democracy, community gatherings, bodies of self-organization of population.

The article covers the experience of the local regulation of the community gatherings in Sumy, Ukraine. After studying the Charter of Sumy and the acts of the city council, the author states, that the regulation of the community gatherings is closely connected with the regulation of the self-organization of population. Article includes suggestions how to improve it in order to make it more effective.

Література

1. Брудний В. І. Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування щодо створення умов для розвитку громадських організацій та органів самоорганізації населення. Аналітичний звіт за підсумками виконання проекту «Вплив місцевої влади на розвиток третього сектора» / В. І. Брудний, А. С. Крупник, О. С. Орловський. — О. : ХОББІТ ПЛЮС, 2008. — 152 с.

2. Статут територіальної громади міста Суми. — Режим доступу : <http://meria.sumy.ua/ua/documents/statute>.

3. Положення про загальні збори громадян за місцем проживання: затверджено рішенням Сумської міської ради від 19.01.2005 року № 1042-МР. — Режим доступу : http://meria.sumy.ua/ua/documents/rada_decisions/rada_decisions_2005/session24-5/1042-mr.

4. Про органи самоорганізації населення в м. Суми: рішення Сумської ради від 25.04.2007 року № 540-МР. — Режим доступу : http://meria.sumy.ua/ua/documents/rada_decisions/rada_decision_2007/session25042007/540-mr.