

Олексій Орловський,
кандидат юридичних наук,
докторант кафедри права
і законотворчого процесу ОРІДУ НАДУ

Нормативно-правова регламентація загальних зборів членів територіальної громади

Розглянуто, як у статутах територіальних громад обраних міст здійснюється нормативно-правова регламентація скликання та проведення загальних зборів членів територіальної громади; за результатами критичного аналізу відповідних норм надано висновки і пропозиції, спрямовані на підвищення ефективності такої регламентації. *Ключові слова:* міське самоврядування, міська демократія, загальні збори членів територіальної громади.

The article covers analysis of Ukrainian cities' local charters when it comes about the regulation of community's general meetings. The last section of the article concludes and contains propositions how to make the legal regulation of these meetings more effective.

Key words: local government, local democracy, community's general meeting.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. На сучасному етапі чинне законодавство недостатньо регулює одну з найбільш демократичних форм прийняття рішень жителями населених пунктів - загальні збори членів територіальної громади за місцем проживання. Фактично єдиним нормативно-правовим актом, який сьогодні на державному рівні регламентує цю форму локальної демократії, є постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р., якою було затверджено Положення про порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання. Але цей документ є надзвичайно застарілим, він не враховує сучасних тенденцій ні загальнодержавного, ні місцевого розвитку. У тексті цього нормативного акта не визначені належним чином суб'єкти, які можуть брати участь у загальних зборах, недостатньо врегульовані статус та порядок проведення конференцій представників членів територіальних громад, відсутні положення, що передбачають ступінь обов'язковості ухвалених на загальних зборах рішень для органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб тощо. З метою ліквідації цих прогалин автор опрацьовує проект Закону України "Про загальні збори членів територіальної громади за місцем проживання". Для

включення до проекту не тільки позитивного зарубіжного, а й національного досвіду, автором була проведена робота із вивчення регламентації порядку скликання та проведення загальних зборів органами місцевого самоврядування, які, прагнучи надати жителям можливість використовувати цю форму локальної демократії, незважаючи на фрагментарне державне регулювання, включають відповідні норми до статутів територіальних громад та інших локальних нормативно-правових актів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед дослідників місцевого самоврядування тільки окремі науковці (І.Б.Коліушко, В.П.Рубцов, А.Ф.Ткачук тощо) акцентують увагу на загальних зборах; інші вчені розглядають їх лише оглядово, як одну із багатьох форм локальної демократії (О.В.Батанов [1], Н.В.Мішина [3], С.Є.Саханенко [5]). Дещо більше уваги загальним зборам приділяють ті вчені, які виступали авторами проектів статутів територіальних громад (М.О.Баймуратов, В.І.Брудний, А.С.Крупнік, М.П.Орзіх), але і в проектах статутів регламентації порядку скликання та проведення загальних зборів часто приділяється небагато уваги, у зв'язку з чим прийняття статуту істотно не впливає на ситуацію. Адже норми такого статуту не заповнюють (для відповідної територіальної громади) прогалин у вищезазначеній Постанові Верховної Ради, а отже, не надають членам територіальної громади можливості проводити загальні збори.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття. Висновки і пропозиції названих дослідників базуються на вивченні історичного або іноземного досвіду, або на аналізі Положення про порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання від 17 грудня 1993 р. Жоден із цих авторів не проводив порівняльно-правового дослідження регулювання скликання і проведення загальних зборів членів територіальної громади, аналізуючи акти органів місцевого самоврядування в цілому, або тільки статuti територіальних громад.

У зв'язку з цим *метою* статті є розгляд нормативно-правової регламентації скликання і проведення загальних зборів членів територіальних громад у статутах територіальних громад і надання висновків і пропозицій, спрямованих на підвищення ефективності такого регулювання. Вибір територіальних громад,

статути яких проаналізовано у статті, зумовлений тим, що автор входив до складу експертів, які протягом 2007-2008 рр. здійснювали моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування у сфері розвитку локальної демократії у м. Луганськ, Миколаїв, Одеса, Полтава, Прилуки та Рівне [2]. Особистий внесок автора у цей проект полягав, зокрема, у проведенні системного аналізу відповідності чинному законодавству України положень статутів, у яких ідеться про загальні збори членів територіальних громад.

Вклад основного матеріалу дослідження. На сучасному етапі статути територіальних громад у тій частині, у якій вони регламентують скликання і проведення загальних зборів членів територіальних громад, повинні узгоджуватися із положеннями двох документів, які діють на рівні держави: Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" і згаданого вище Положення про порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання [4]. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" містить визначення загальних зборів у ст. 1 (зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення), ст. 8 "Загальні збори громадян" присвячена виключно цій формі локальної демократії. Відповідно до положень цієї статті загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення; рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності; порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади [2].

Порівняння змісту цих двох статей привертає увагу до термінологічної помилки законодавця: у ст. 1 використано термін "загальні збори", не "загальні збори громадян", і передбачено, що суб'єктами загальних зборів є "жителі села (сіл), селища, міста", а у ст. 8 йдеться вже про проведення загальних зборів громадян, а не членів територіальної громади або жителів, що призводить до протиріччя не лише тільки зі ст. 1 цього ж Закону, а й зі світовими демократичними стандартами. На жаль, ця стаття Закону є дуже невеликою за обсягом і замість урегулювання найважливіших питань, пов'язаних із скликанням і проведенням загальних зборів, містить відсылку на норму, причому не досить вдалу, адже поки що закон про загальні збори членів територіальних громад не

прийнятій. Що ж до відсилання до статутів територіальних громад, то воно є коректним, - на сучасному етапі саме ці акти конкретизують положення ст. 8 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні".

Наприклад, у Статуті територіальної громади міста Луганська, який був ухвалений Луганською міською радою 5 вересня 2006 р., загальним зборам членів територіальної громади присвячено ст. 13. Насамперед, у тексті Статуту мова йде про проведення "загальних зборів жителів за місцем проживання", а отже, коло суб'єктів загальних зборів не звужено. Водночас недоліком є те, що Статут не містить навіть згадки про можливість проведення конференцій членів територіальної громади замість загальних зборів. Враховуючи надзвичайні складнощі з проведенням загальних зборів, конференції на практиці є ледве не єдиним варіантом реалізації цієї форми локальної демократії. Оскільки визначення квоти представництва на конференціях належить, зокрема, до компетенції міських рад, ці питання мають бути деталізовані саме у Статуті. Проте цього зроблено не було. Привертає також увагу і той факт, що Статут фактично не допускає проведення загальних зборів тільки на підставі ініціативи членів територіальної громади, як безпосередньо, так і через органи самоорганізації населення (далі - органи СОН). Хоча ці суб'єкти і згадуються у Статуті, закладений у ньому механізм фактично передбачає не безпосереднє оголошення ними проведення загальних зборів, а тільки можливість постановки відповідного питання перед міським головою або головою відповідної районної ради. Саме цим посадовим особам надається виняткове право визначати подальшу долю такої ініціативи, видаючи розпорядження про скликання або про відмову у скликанні загальних зборів. Подібний підхід, враховуючи розпливчатість підстав для відмов у скликанні загальних зборів, може призводити до порушення прав членів територіальної громади, а також до зловживань у цій сфері. Крім того, відчуження ініціаторів з боку територіальної громади від визначення дати, часу і місця проведення загальних зборів (Статут не містить відповідної вимоги в категоричній формі) може приводити до створення умов для їх фактичного зриву. Також видається недоцільним покладати відповідальність за організацію проведення загальних зборів тільки на одну людину (на уповноважену особу). Адже виконання однією

людиною функцій з підготовки загальних зборів, реєстрації присутніх, ведення зборів, підрахунку голосів у процесі голосування тощо не тільки недоцільно, а й може призвести до помилок і звинувачень у суб'єктивізмі в процесі здійснення певних дій.

Статут територіальної громади міста Миколаєва був ухвалений 10 липня 2002 р.; загальним зборам у ньому присвячено ст. 21 "Збори і конференції миколаївців". Передусім звертає на себе увагу те, що йдеться про "збори", а не про "загальні збори", хоча саме такий термін повинен вживатися виходячи із змісту ст. 1 і 8 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні". Як і Статут територіальної громади м. Луганськ, цей Статут містить лише згадку про можливість проведення конференцій замість загальних зборів членів територіальної громади, проте не здійснює їх регламентації. Крім того, Статут не містить деталізації процедурних питань проведення загальних зборів або конференцій. Враховуючи, що це питання згідно із ст. 8 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" належить до сфери правового регулювання Статуту територіальної громади, відсутність необхідних норм може стати серйозною загрозою для ефективної реалізації цього права членами територіальної громади. Єдине, про що згадується у Статуті у зв'язку з процедурою проведення загальних зборів або конференцій, це посилання на те, що результати зборів (конференцій) протоколюються і зберігаються в архівах органів СОН, і як бути з рішеннями, прийнятими на загальних зборах (конференціях) на територіях, де немає органів СОН. Також не ясно, яким чином забезпечується обов'язковість виконання рішень, ухвалених жителями відповідної території, на що вказується у п. 4 ст. 21 Статуту.

Статут територіальної громади міста Полтави був прийнятий 11 квітня 2000 р.; Полтавська міська рада виявилася одним із перших представницьких органів місцевого самоврядування серед міст - обласних центрів, які прийняли (затвердили) статuti територіальних громад. Значна частина Статуту (близько 1/3) присвячена правовій регламентації різних форм локальної демократії практично весь розд. 2 Статуту "Організація місцевого самоврядування у місті Полтаві". Це вигідно відрізняє Статут порівняно з іншими "локальними конституціями", прийнятими протягом кількох років після

затвердження Верховною Радою Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні". Питанням проведення в м. Полтаві загальних зборів членів територіальної громади (по тексту Статуту - громадян) присвячено розд. 2.6 Статуту. На жаль, автори повторили положення ст. 8 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", в якій законодавець помилково передбачив проведення загальних зборів громадян, а не членів територіальної громади або жителів. Ще одним істотним недоліком є те, що Статут не містить навіть згадки про можливість проведення замість загальних зборів конференцій членів територіальної громади. Враховуючи надзвичайні складнощі з проведенням загальних зборів, конференції на практиці є чи не єдиним варіантом реалізації цієї форми локальної демократії. Оскільки визначення квоти представництва на конференціях належить до компетенції міських рад, ці питання доцільно деталізувати саме в Статуті, проте цього зроблено не було. Звертає на себе увагу і те, що у ст. 37 Статуту обмежується територія, в межах якої можуть проводитися загальні збори, - Статут не містить положень, що дозволяють і регламентують проведення загальних зборів на рівні мікрорайону, району або міста. Таким чином, Статут фактично обмежує територію проведення загальних зборів межами житлового комплексу, кварталу, вулиці й будинка. Дещо звуженим є й коло суб'єктів, які можуть брати участь у роботі загальних зборів, - виходячи із положень ст. 38 Статуту цього права позбавлені посадові особи усіх виконавчих органів міської та, за наявності, районної у місті ради, за винятком їх виконкомів. Серед ініціаторів проведення загальних зборів названі громадяни (а не члени територіальної громади, як це мало б бути), що проживають на відповідній території. При цьому на підтримку проведення загальних зборів мають висловитися не менше 1/3 жителів, що проживають на відповідній території. Крім того, що вказана кількість осіб видається явно завищеною, у Статуті не приділено уваги питанням форми вираження цієї волі, її фіксації, процедури її розгляду відповідними посадовими особами і т.ін.; не уточнено, хто повинен підтвердити факт наявності такого роду ініціативи і безпосередньо скликати загальні збори за ініціативою жителів. Поза увагою авторів Статуту залишилися також і деякі інші питання, що мають процедурний характер: не визначено порядок обнародування рішення про скликання загальних зборів,

насамперед у разі їх проведення за ініціативою жителів; відсутня процедура визначення осіб, які виконуватимуть функції головуючого і секретаря загальних зборів. Посилання на те, що головуючого визначає орган, який скликає загальні збори, або ж керівник відповідного органу СОН, видається некоректним. Передусім до суб'єктів, що мають право скликати загальні збори, віднесені, за винятком органів СОН, тільки посадові особи. Разом з тим логічним є те, що головуючого на загальних зборах, скликаних за ініціативою органу СОН, повинен визначати сам орган СОН; при цьому ним може бути не тільки голова цього органу; список учасників загальних зборів не передбачає фіксацію документів, що засвідчують особу учасників, а також їх особистого підпису, що може призвести до конфліктів і сумнівів у достовірності наявних відомостей і правомочності зборів.

Статут міста Прилуки (саме таку назву, а не назву "Статут територіальної громади міста Прилуки" має цей документ) був ухвалений 31 травня 2001 р. Його змістовна частина щодо регламентації питань локальної демократії в окремих положеннях кореспондується із Статутом територіальної громади міста Полтави, який був ухвалений приблизно за рік до ухвалення Статуту міста Прилуки. Отже, в останньому значною мірою відтворюються переваги та помилки, характерні для Статуту територіальної громади міста Полтави; проте окремі положення Статуту міста Прилуки більш насичені, з огляду на особливості місцевого розвитку. Питанням проведення в місті Прилуки загальних зборів членів територіальної громади (за текстом Статуту - громадян) присвячена гл. 2.5 Статуту. Як і в деяких інших статутах, автори повторили положення ст. 8 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", в якій законодавець помилково передбачив проведення загальних зборів громадян, а не членів територіальної громади або жителів. Однак цей Статут допускає можливість проведення конференцій (за текстом Статуту - зборів представників) членів територіальної громади замість загальних зборів. Це видається вагомим перевагою, особливо враховуючи надзвичайні складнощі з проведенням загальних зборів, адже конференції на практиці є ледве не єдиним варіантом реалізації цієї форми локальної демократії. Проте подібна можливість, на жаль, поширюється лише на рівень мікрорайонів. Однак вона могла б поширюватися і на інші рівні (наприклад на рівень вулиць, кварталів, будинків).

Ще одне зауваження стосується того, що оскільки визначення квоти представництва на конференціях належить до компетенції міських рад, ці питання доцільно було б деталізувати саме у Статуті, проте цього зроблено не було. Замість цього передбачається, що норму представництва мають визначати органи, які скликають конференцію (згідно із ст. 2.5.2 це виконавчий комітет міської ради та орган СОН). Це передбачає ухвалення відповідного рішення в кожному окремо взятому випадку, що, у свою чергу, не виключає різного підходу до визначення квоти при проведенні однотипних заходів і особливо недоцільно, наприклад, при скликанні конференції з ініціювання перед міською радою питання про надання згоди на створення нового органу СОН. Враховуючи, що в такому випадку відповідно до положень ст. 2.5.6 квоту визначатиме виконавчий комітет міської ради (адже орган СОН на цьому етапі ще відсутній), виходячи із зацікавленості чи незацікавленості місцевої влади у створенні того чи іншого органу СОН та із суб'єктивного розуміння ситуації, для ініціаторів створення "небажаного" органу СОН можуть бути встановлені заздалегідь завищені квоти представництва. Крім того, автори використали "подвійні стандарти" при визначенні кола суб'єктів, які мають право скликати збори та конференції. Якщо скликання конференцій представників відповідно до ст. 2.5.2 віднесено до компетенції виконавчого комітету міської ради та відповідного органу СОН, то скликати загальні збори, відповідно до ст. 2.5.4, має право лише міський голова. Подібний підхід видається не виправданим, оскільки подібним правом в обох випадках мали б бути наділені всі три означених суб'єкти. Як і у Статуті територіальної громади міста Полтави, круг суб'єктів, які можуть брати участь у роботі загальних зборів, є досить звуженим. Поза увагою авторів Статуту залишилися також і деякі інші питання, що мають процедурний характер, зокрема: перелік осіб, які мають право голосу на загальних зборах, обмежений лише тими, хто має право голосу на місцевих виборах; міський голова має одноосібне право визначати дату, час та місце проведення загальних зборів без передбачення необхідності проведення консультацій з цього приводу з ініціаторами їх скликання; не визначено, в яких випадках на загальних зборах головує міський голова, керівник органу СОН чи особа, яка призначена міським головою; відсутня процедура визначення секретаря загальних зборів. Було б

логічним, щоб головуючого на загальних зборах, скликаних за ініціативою органу СОН, визначав сам орган СОН (при цьому ним може бути не тільки голова цього органу), а у випадку скликання зборів за ініціативою членів територіальної громади - призначали члени ініціативної групи з проведення загальних зборів. Крім того, Статут не передбачає можливості винесення на порядок денний будь-яких додаткових питань, крім тих, що були запропоновані міським головою (ст. 2.5.5); а список учасників загальних зборів не передбачає фіксацію документів, що засвідчують особу учасників, а також їх особистого підпису, що може призвести до конфліктів і сумнівів в достовірності наявних відомостей про присутніх тощо.

Висновки. На сучасному етапі регламентація загальних зборів членів територіальних громад на рівні держави здійснюється досить фрагментарно, лише двома нормативно-правовими актами, один з яких є застарілим. Що ж до місцевого рівня, то не в усіх селах, селищах і містах прийнято відповідні нормативні акти, і навіть у разі їхньої наявності, - багато з них, у тому числі із статутів територіальних громад, містять неточності і застарілі норми. Отже, для підвищення ефективності цієї форми локальної демократії видається доцільним прийняття Закону України, який би регулював питання проведення загальних зборів членів територіальних громад, у процесі опрацювання тексту цього закону використавши досвід, накопичений при застосуванні локальних норм, у тому числі норм статутів територіальних громад. Після набуття чинності таким Законом регламентація загальних зборів статутами територіальних громад в обсязі, у якому її можливо здійснити в рамках цього нормативно-правового акта, буде достатньою.

Перспективи подальших досліджень у даному напрямі вбачаються у необхідності подальшого дослідження нормативно-правового регулювання організації і проведення загальних зборів членів територіальної громади за двома напрямками: на державному рівні (зокрема надавши критичний аналіз Положення про порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання) і на локальному рівні (зокрема розглянувши статути інших територіальних громад та інші акти органів місцевого самоврядування).

Список використаних джерел

1. *Батанов О. В.* Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні / Олександр Васильович Батанов. - К. : Концерн "Видавн. дім "Ін Юре", 2003. - 512 с.
2. Закон України про місцеве самоврядування в Україні // Відом. Верховної Ради України. - 1997. - № 24. - Ст. 170.
3. *Мішина Н. В.* Органи самоорганізації населення: минуле, сучасне, перспективи / Наталя Вікторівна Мішина. - Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2008. - 240 с.
4. Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні : затв. Постановою Верховної Ради України від 17 груд. 1993 р. // Відом. Верховної Ради України. - 1994. - № 6. Ст. 30.
5. *Саханенко С. Є.* Політичне управління містом в умовах самоврядування / Сергій Єгорович Саханенко. - Одеса : ОФ УАДУ, 2001. - 380 с.
6. Стан локальної демократії в містах України: роль громад та органів місцевого самоврядування. Аналітичний звіт за підсумками виконання проекту "Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування у сфері розвитку локальної демократії" / за ред. В. І. Брудного, А. С. Крупника, О. С. Орловського. - Одеса : ХОББІТ ПЛЮС, 2008. - 168 с.