

## ДОСВІД ПРОВЕДЕННЯ ЗБОРІВ ("СХОДІВ") ГРОМАДЯН ЗА ЇХ МІСЦЕМ ПРОЖИВАННЯ У ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ УКРАЇНИ

**Мочков О. Б.,**

*аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування  
та управління містом НАДУ,  
народний депутат України VII скликання, м. Київ*

Стаття узагальнює досвід проведення зборів громадян за місцем їх проживання як один з інструментів участі місцевих громад (громадян) у вирішенні проблем місцевого розвитку в Україні. Розглянуто типові положення територіальної громади щодо проведення таких зібрань. Запропоновано рекомендації територіальним громадам щодо прийняття Положення щодо проведення зборів громадян за їхнім місцем проживання. Акцентовано увагу на регулятивній ролі з цього питання статутів територіальних громад.

**Ключові слова:** місцевий розвиток, місцеве самоврядування, збори громадян за місцем проживання, громадські ініціативи, територіальна громада, депутат.

**Mochkov O. B.,**

*Postgraduate student of Regional Policy, Local Government and City Management Department, NAPA,  
People's Deputy of Ukraine of the 7<sup>th</sup> Convening, Kyiv*

## THE EXPERIENCE OF HOLDING MEETINGS ("GATHERINGS") OF CITIZENS IN THEIR RESIDENCE PLACES INTERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

The article summarizes the experience of carrying out meetings of citizens at the place of residence as one of the tools for participation of local communities (citizens) in solving problems of local development in Ukraine. The basic principles of the territorial community regarding the conduct of such meetings. Recommendations for local communities on the adoption of Provisions on the conduct of meetings of citizens at their place of residence. Attention is drawn to the regulatory role in the issue of charters of territorial communities. Attention is drawn to the regulatory role in the issue of charters of territorial communities.

**Key words:** local development, local government, public meetings in the community, civic initiatives, local community deputy.

Часто мешканці територіальних громад, які самі обирали свою місцеву владу, ставали заручниками їхніх рішень, що не враховували або ігнорували їх інтереси. Іноді демократично обрані органи самоврядування самі не могли пояснити виборцям мотивацію своїх дій. Така ситуація не є винятково українською, в інших країнах Європи також виникають подібні ситуації – ухвалюються рішення органів місцевої влади, які не завжди задовольняють усіх мешканців громади. Але у більшості випадків неоднозначні з точки зору інтересів громади проекти рішень попередньо обговорюються із самою громадою. Тоді вони стають для неї більш зрозумілими. Такі процедури, за якими громада безпосередньо бере участь у формуванні й реалізації місцевої політики, називають місцевою прямою демократією чи демократією участі. Однією з форм прямої місцевої демократії є збори громадян за місцем проживання (далі – збори громадян, ЗГ).

Збори громадян є одним з інструментів місцевої демократії, що надає можливість територіальним громадам (окремим громадянам) впливати на вирішення проблем їхніх громад, а загалом навіть формувати місцевий розвиток. Порівняно з іншими формами безпосередньої демократії ЗГ передбачають більш суворі вимоги щодо проведення, адже на зборах можуть ухвалюватись важливі рішення щодо розвитку громади, обиратись представники чи формуватись органи самоорганізації, заслуховуватись звіти про роботу місцевих депутатів та голів територіальних громад. А рішення ЗГ, якщо вони стосуються

© Мочков О. Б., 2016

компетенції органів місцевого самоврядування, мають бути ними обов'язково враховані й виконуватись – тому сьогодні є важливою проблематикою в місцевому самоврядуванні питання регламентації та унормування на місцевому рівні в підзаконних актах територіальних громад проведення ЗГ та процедура виконання їхніх рішень [5; 6].

Актуалізація проблематики участі територіальних громад у вирішенні проблем місцевого розвитку є особливістю етапу реформи публічної влади. Процес децентралізації влади, реформа місцевого самоврядування та створення об'єднаних територіальних громад потребує активізації самих громадян у прийнятті рішень органів місцевого самоврядування через різні форми прямої (безпосередньої) місцевої демократії. ЗГ розглядаються науковцями в контексті розвитку безпосередньої демократії, як особлива її форма, що передбачає прийняття владних рішень безпосередньо самими мешканцями територіальних громад, різного роду колективів, територіальних та галузевих соціальних спільнот тощо. Цей аспект розвитку державності викликає інтерес великого загалу дослідників – фахівців права та державного управління, політологів, практиків, які задіяні в органах публічної влади, парламентарів та депутатів місцевих рад. Серед дослідників проблем розвитку безпосередньої демократії такі вітчизняні вчені, як І. Абрам'юк, П. Ворона, Ю. Ганущак, М. Гументик, Ю. Делія, Ю. Ключковський, А. Колодій, М. Лациба, В. Мельниченко, В. Погорілко, А. Ткачук, В. Прошко та ін. [1–8]. Велику просвітницьку роботу з цієї тематики проводить Інститут громадянського суспільства, громадські організації (далі – ГО) [1] тощо. У їхніх напрацюваннях ефективність діяльності органів місцевого самоврядування пов'язується з розширенням участі громадян в управлінні місцевими справами через різні форми безпосередньої участі [1; 2; 5–8]. Але недостатньо активно досліджувалися проблеми здійснення народного волевиявлення на місцевому рівнях через збори громадян за місцем їхнього проживання.

Україна багато років у національному законодавстві має власне правове регулювання механізмів місцевої демократії. Ще в 1997 р. Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” (далі – Закон про місцеве самоврядування) було закріплено права членів територіальної громади на участь у вирішенні місцевих питань та визначено механізми такої участі: загальні збори громадян, місцеві ініціативи та громадські слухання [2; 3]. Проте законодавець, вводячи в Закон визначення цих інструментів місцевої демократії, цілком свідомо відніс деталі їхньої реалізації до відання місцевих рад, адже в кожній конкретній громаді можливі свої особливості реалізації наданих законом прав. Це створює певні проблеми щодо використання інструменту місцевої прямої демократії ЗГ, а її дослідження і є метою написання цієї праці.

Доводиться констатувати, що за майже 20 років чинності Закону про місцеве самоврядування запроваджені ним механізми безпосередньої демократії так і не отримали належного поширення й застосування, що часто-густо породжує непорозуміння та конфлікти на рівні громад. З огляду на ці реалії ГО, у т. ч. Інститут громадянського суспільства (ІГС), Український незалежний центр політичних досліджень (УНЦПД), Асоціація органів місцевого самоврядування поверталися неодноразово до цієї проблематики. Крізь призму років проглядається необхідність аналізу, потреба коментування окремих аспектів використання форм прямої місцевої демократії, а особливо ЗГ. Експертами Українського незалежного центру політичних досліджень були запропоновані проекти щодо використання їх, а всі правила і процедури детально виписані. ІГС та УНЦПД розроблені та запропоновані для використання шаблони додатків до положень (заяв, протоколів тощо) про ЗГ, громадські слухання та щодо пропозиції місцевих ініціатив [5; 8].

Проаналізувавши деякі аспекти підходів до врегулювання механізмів участі, що сприяють підвищенню спроможності місцевих громад, вищезгадані ГО дійшли висновку, що варто розробляти шаблони використання цих форм прямої місцевої демократії для використання місцевими територіальними громадами, а “найкращий спосіб

розробити практично корисні шаблони – це апробувати їх на прикладі конкретних громад” [1]. Досить цінним є досвід Інституту громадянського суспільства, що виступив співініціатором і став співвиконавцем проекту “Розроблення й сприяння ухваленню пакета місцевих нормативних актів щодо механізмів участі громадян в управлінні громадою та їх практичне запровадження для вирішення питань благоустрою в селищі міського типу Ріпки Чернігівської області”. Головним виконавцем цього проекту була місцева Ріпкинська районна ГО “Центр сприяння економічному та соціальному розвитку Ріпкинського регіону”, а партнером – Ріпкинська селищна рада. А популяризація і просвітницька місія щодо результатів реалізації цього проекту його учасниками проводилася в рамках тематики “Участь громадян у процесі прийняття рішень на місцевому рівні” проекту “Розвиток громадянського суспільства”. Він упроваджувався міжнародною ПРООН в Україні та фінансувався Міністерством закордонних справ Данії.

Отже, в Україні в перші роки після набрання зазначеним Законом чинності [3] в деяких містах були спроби без ухвалення місцевих правових актів реалізувати надані законом права, але вони не були успішними. Проте центральні органи влади не розпочинали роботи над вирішенням цієї проблеми, не надавали допомоги органам місцевого самоврядування в розробленні та ухваленні місцевих статутів чи окремих положень, що регулюють питання ініціювання та реалізації механізмів місцевої демократії. Тому запропоновані згаданими ГО методики були успішно апробовані в Бердянську (Запорізька обл.), Комсомольську (Полтавська обл.), Кам’яні-Подільському (Хмельницька обл.), Херсоні, Чаплинці (Херсонська обл.), Ріпках (Чернігівська обл.) та в низці інших територіальних громад. І нині можуть використовуватись у будь-якій із громад нашої країни.

Збори громадян за місцем проживання є дещо відмінним від громадських слухань інструментом. Хоча і в разі громадських слухань, і в разі зборів громадян за місцем проживання йдеться про ту ж організаційну форму – збори, проте порядок підготовки, проведення і правові наслідки в кожному випадку є різними. *Суть механізму ЗГ* полягає в тому, що вони є формою безпосередньої участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, тому їх доцільно проводити, коли громада чи її частина має проблему, для вирішення якої членам громади потрібно домовитись між собою, та/або водночас спонукати владу до врахування їхнього колективного рішення.

На зборах ухвалюють рішення, які надалі мають бути враховані місцевою радою у своїй діяльності. Крім того, на них можуть ухвалюватись рішення, якими учасники ЗГ добровільно покладають на себе зобов’язання і надалі виконують їх. Наприклад, може бути прийнято рішення про спільне очищення від сміття сільської річки, парку чи ставка; про самооподаткування (збір коштів) на підтримання в належному стані місцевого цвинтаря чи пасовища тощо.

Основна ідея правового регулювання ЗГ полягає в тому, що цей механізм має бути доступний для реалізації невеликій групі членів територіальної громади і забезпечити досягнення мети навіть без сприяння органів і посадових осіб місцевого самоврядування. А сам механізм ЗГ давно відомий у сільській місцевості як “*схід села*”, а прагнучи такого інструмента безпосередньої демократії участі було міське віче. Ще до ухвалення Закону про місцеве самоврядування їх (ЗГ) законодавче було врегульовано постановою Верховної Ради України (№ 3 748-ХІІ від 17 грудня 1993 р.). Деякі автори досі посилаються на цей акт, однак такі посилання не мають належних підстав, адже Конституцією України (далі – КУ) встановлено, що акти, які діяли до її ухвалення, є чинними лише в частині, що не суперечить КУ, а КУ питання регулювання місцевого самоврядування віднесені виключно до законів. У Законі про місцеве самоврядування встановлено основу правового регулювання ЗГ та зроблено посилання на статут громади [3; 4]. Норма про загальні збори громадян за місцем проживання міститься в ст. 8 Закону про місцеве самоврядування: “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” [3].

На думку представників ГО ІГС, “часто розробники місцевих правових актів, якими регулюються процедури підготовки та проведення зборів громадян за місцем проживання, роблять їх досить складними, можливо, побоюючись, що спрощений підхід до проведення зборів якимсь чином зменшить вагу депутатів місцевої ради чи ради у цілому. Насправді ситуація є прямо протилежною. Чим більше можливостей у членів громади на самоорганізацію, чим активніше органи місцевого самоврядування допомагають мешканцям у реалізації їхнього прагнення самоорганізуватися, тим більше довіри до місцевої влади і тим ефективніше вона може працювати в умовах обмежених фінансових ресурсів. При підготовці місцевого правового акта щодо регулювання процедури загальних зборів слід виходити з відомого вже алгоритму: мета, ініціювання, підтримка ініціативи, організація зборів, порядок проведення, фіксація результатів, розгляд рішень” [1].

Кілька методологічних положень щодо проведення ЗГ. *Ініціатором скликання ЗГ* може бути влада або члени громади (безпосередньо та через ГО, осередки політичних партій тощо). Перелік суб’єктів права *ініціювати* скликання зборів може залежати від структури громади, розвиненості політичних та громадянських інститутів. При цьому в положення можна закласти такі норми, які будуть підвищувати значущість окремих інститутів (наприклад, відсутність потреби збирати підписи на підтримку ініціативи в разі ініціювання скликання зборів ГО, яка зареєстрована чи активно працює в громаді). Такий підхід може сприяти розвитку відповідних елементів громадянського суспільства.

Закон не містить обмежень щодо переліку питань, які можуть бути предметом розгляду на зборах, окрім того, що це мають бути питання місцевого значення. На нашу думку, не слід у положенні про ЗГ щось додатково визначати – громадяни мають мати можливість збиратися для прийняття спільних рішень з усіх питань життєдіяльності громади. Збори можуть проводитися з локальних питань, які стосуються лише певної частини громади. Перелік таких частин слід визначити у положенні (аналогічно, як і в положенні про громадські слухання).

Закон передбачає право участі у ЗГ для всіх членів громади. Однак на практиці зібрати дійсно загальні збори громади нереально – ні знайти приміщення для зібрання декількох сотень чи тисяч людей, ні організувати й провести таке зібрання практично неможливо. Тому може йтися фактично лише про збори представників за визначеним представництвом, і норми представництва мають бути встановлені положенням. На практиці доцільно встановлювати таку норму представництва, яка забезпечить своєрідний баланс: з одного боку, учасники зборів мають якнайповніше представляти інтереси усієї громади чи її частини, а з іншого – кількість учасників має бути такою, що дозволить реально організувати і провести збори. Варто забезпечити обов’язковість участі посадовців ради та комунальних підприємств, від яких залежить вирішення питання, що є предметом розгляду. Відповідальність за запрошення їх на ЗГ слід покласти на виконком чи на секретаря ради. Разом із тим відсутність представників влади не має бути перешкодою для проведення ЗГ, особливо, коли збори стосуються питань самоорганізації населення і коли рішення стосуються в першу чергу виключно учасників ЗГ.

Підготовку ЗГ не слід покладати на виконком ради – їх має готувати сам ініціатор, але посадові особи та виконком ради повинні сприяти у підготовці та подбати про матеріально-технічне і фінансове забезпечення зібрання громадян. Проводити ЗГ потрібно відкрито та демократично, а процедура їхнього проведення має забезпечувати однакові права усім учасникам зборів, єдина перевага ініціаторів – право на основну доповідь.

ЗГ мають ухвалити рішення з питань, що є предметом їхнього розгляду. Тому порядок ухвалення рішень мусить бути чітко виписаний у Положенні про ЗГ. Так само на початку їхнього проведення, має бути передбачено реєстрацію учасників, аби розуміти ступінь представництва ЗГ та результати голосування. Обов'язково необхідно передбачити протоколювання ходу обговорення питань порядку денного зборів, як мінімум – кінцевих версій усіх рішень разом із результатами голосування.

Рішення ЗГ орган місцевого самоврядування має враховувати у своїй діяльності. Під урахуванням розуміємо “вжиття певних заходів та/чи ухвалення певних рішень на виконання рішення ЗГ” (ІГС) [1]. Якщо це є неможливим, то орган чи посадова особа мають вмотивовано поінформувати про це ініціаторів. Ініціатори та громада й громадяни повинні чітко знати, коли і в який спосіб їхні рішення будуть враховані владою, мати можливість дізнатися про перебіг та результати такого врахування чи про причини неврахування.

Для правової регламентації проведення ЗГ, закріплення для територіальної громади гарантій їхнього регулярного проведення, як уже раніше зазначалось, рекомендуємо органам місцевого самоврядування приймати положення про ЗГ. Практикою апробована приблизна структура *Положення про загальні збори громадян за місцем проживання*, вона може бути такою:

1. Загальні положення: суть, засади та мета проведення; учасники (норми представництва, обов'язковість участі представників влади); визначення частин громади, у яких можливе проведення; предмет (порядок денний); обмеження щодо ініціювання та проведення.

2. Ініціювання: суб'єкти права ініціювання (ініціатори); порядок ініціювання та збору підписів на підтримку ініціативи; порядок реєстрації та розгляду ініціативи; порядок оголошення дати та місця проведення.

3. Підготовка: порядок підготовки; обов'язки ініціатора; обов'язки органу місцевого самоврядування.

4. Проведення: порядок встановлення легітимності; порядок проведення (виступи, надання слова); порядок ухвалення рішень (поставлення на голосування, порядок голосування).

5. Документування та правові наслідки: порядок документування; порядок оприлюднення рішень та доведення їх до відома влади; порядок урахування рішень органом місцевого самоврядування.

Оскільки КУ та законодавство про місцеве самоврядування не визначає порядку реалізації механізму ЗГ, а лише означає сам механізм, практика його застосування є дещо викривленою в бік забезпечення інтересів органів місцевого самоврядування, але аж ніяк не громад. До прикладу, у багатьох територіальних громадах ухвалено статuti чи положення, де звужено коло суб'єктів ініціювання зборів. Через це склалося хибне уявлення, що ЗГ можуть бути скликані лише з ініціативи міського (селищного, сільського) голови, виконкому ради чи органу самоорганізації населення [1], але Закон про місцеве самоврядування таких обмежень не встановлює, тому навіть за умови, що рішення про скликання ЗГ ухвалює орган місцевого самоврядування чи голова громади, ініціатива проведення зборів може належати іншим суб'єктам громади, які заручилися підтримкою громадян [3]. Останніми роками досить часто окремі юристи, які теоретично практикуються на темі самоорганізації населення, порушують питання про необхідність прийняття окремого закону про збори громадян за місцем проживання [7]. На думку інших вчених та практиків ЗГ за місцем проживання не мають статусу владного органу, їхні рішення виконуються громадянами добровільно, тому переведення процедур щодо зборів на рівень регулювання законом України є “зайвим законодавчим регулюванням”, яке не підпадає під вимоги ст. 92 КУ [1; 4].

І варто зазначити ще певну колізію, оскільки у праві всі норми закону слід завжди тлумачити відповідно до духу закону, а Закон про місцеве самоврядування побудовано таким чином, що прийняття статуту громади не є обов'язковим, у той же час ухвалення

статуту відбувається за тими ж процедурами, що й інших рішень ради, тобто ці документи мають однакову юридичну силу. Але для цього потрібна політична воля або депутатів і голови громади, або самої громади чи її громадських представників. Ст. 4 цього Закону визначає принципи місцевого самоврядування, до яких відносить “народовладдя” і “підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб”, що є добрим аргументом для визнання законним встановлення правового регулювання інструментів прямої демократії місцевими положеннями за відсутності статуту. До того ж українська практика це цілковито підтверджує. За відсутності статуту положення слід приймати окремо, не очікуючи на ухвалення статуту. Як правило, прийняття статуту – тривалий і складний процес, оскільки у статуті завжди робиться спроба врегулювати найбільш гострі й суперечливі проблеми життєдіяльності та розвитку громади. Натомість механізми участі потребують лише врегулювання процедури їхньої реалізації, а це можна й потрібно зробити набагато швидше [1].

Форми прямої місцевої демократії, що їх задекларовано в чинному законодавстві, на жаль, не мають належного унормування і потребують закріплення в статутах громад або в окремих положеннях, що мають прийматись органами місцевого самоврядування. Унаслідок невисокої громадської активності мешканців громад, незрілості громадянського суспільства в країні, що лише перебуває на стадії посттоталітарного формування, використання ЗГ (та інших форм прямої демократії) значною мірою залежить від активності та розуміння залучення громадського сектора депутатським корпусом місцевої ради та особистості сільського, селищного, міського голови та голови об'єднаної територіальної громади. Але багато з них самі не мають уявлення про важливість і необхідність проведення ЗГ, їхню методику та організаційні засади, і тому тут варто посилити тиск елементів громадянського суспільства, а органам публічної влади регулярно проводити навчально-просвітницьку роботу з керівниками та службовцями органів місцевого самоврядування та місцевої виконавчої влади, адже й вони мають обов'язок брати участь у ЗГ. Розглядаючи дві точки зору щодо більшого нормативного закріплення ЗГ як форми прямої (безпосередньої) місцевої демократії, ми вважаємо, що в перехідний посткомуністичний період розвитку Української державності надання їм законодавчих гарантій щодо використання (проведення) і втілення їхніх рішень лише зміцнить підвалини місцевої демократії. Крім цього, у вирішенні місцевих проблем і справ потрібно застосовувати й інші механізми участі громадян, у т. ч. громадські слухання, подання місцевих ініціатив, звернення громадян, опитування тощо.

#### Список використаних джерел

1. Абрам'юк І., Ткачук А. Врегулювання механізмів участі громадян в управлінні громадою. – Київ: Легальний статус, 2011. 64 с.
2. Ворона П. В. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади: монографія. Полтава: РВВ ПУЕТ, 2012. 305 с.
3. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 трав. 1997 р. № 280/97 ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
4. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // ВВР України. 1996. № 30.
5. Лациба М. В., Бондаренко В. В. Як територіальна громада може впливати на вирішення питань місцевого значення. – Київ: Укр. незалежний центр політ. досліджень, 2007. 108 с.
6. Мельниченко В. І. Безпосередня демократія як складова і чинник демократичного врядування в Україні. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej18/PDF/28.pdf>.
7. П'ята Всеукраїнська науково-практична конференція з питань самоорганізації населення “Удосконалення законодавства України щодо проведення загальних зборів за місцем проживання: зб. матеріалів. Вінниця, 25–26 трав. 2010 р./за ред. О. С. Орловського, А. С. Крупника, Я. В. Мішиної. Одеса: ХОБІТПЛЮС, 2010. 288 с.
8. Рада і депутат: робота в ім'я громади. Залучення громадськості до підготовки та ухвалення рішень органами місцевого самоврядування та розвитку громад/А. Ткачук, Я. Фішко, Ю. Ганущак та ін. Київ: Ін-т громадян. сусп-ва; Леста, 2006. С. 34–56.

Надійшла до редколегії 05.09.2016 р.