

ЗБОРИ ГРОМАДЯН ЗА МІСЦЕМ ПРОЖИВАННЯ ЯК ОДНА З ФОРМ ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЮ ГРОМАДОЮ ТА УЧАСТЬ В ЦЬОМУ ПРОЦЕСІ ФОНДІВ РОЗВИТКУ ГРОМАД

Волобуєва А.Г., Шпак Д.О.

Миколаївська філія

Київського національного університету культури і мистецтв

У статті представлені відповіді на принципово важливі питання щодо ефективної реалізації громадою конституційного права на безпосереднє здійснення місцевого самоврядування. Також розглядається участь фондів розвитку громад в реалізації громадянами зазначеної форми здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальна громада, місцеве самоуправління, збори громадян за місцем проживання, фонди розвитку громад.

Постановка проблеми. Одним з важливих елементів життєдіяльності та розвитку держави і суспільства є місцеве самоврядування, а реалізація на практиці конституційних принципів місцевого самоврядування – вагомий крок до становлення і розбудови правової держави і громадянського суспільства. Право громадян на місцеве самоврядування в Україні є орієнтиром правотворчої, правореалізаційної і правоохоронної діяльності держави у сфері місцевого самоврядування. Його однозначне розуміння і дотримання у практичній діяльності має забезпечити необхідну динаміку розвитку і ефективне функціонування системи місцевого самоврядування, а нехтування ним, а тим більше порушення його різними гілками влади, унеможливають стабільність правового інституту місцевого самоврядування.

Конституція України (ст. 140) проголошує первинним суб'єктом місцевого самоврядування територіальну громаду як самоорганізовану спільноту громадян, що об'єднані за ознакою постійного проживання з метою задоволення в межах закону своїх колективних потреб і запитів та захисту своїх законних прав та інтересів. Норма права відповідає Міжнародним стандартам місцевого самоврядування, але її правовий механізм реалізації залишається по теперішній час не достатньо розробленим, що й залишає проблему здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою актуальною і на сьогоднішній день. Деякі норми Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», як показує досвід, так і не застосовують. Зокрема, йдеться про статті: 8. Загальні збори громадян; 9. Місцеві ініціативи; 13. Громадські слухання. Всі ці статті об'єднано однією спільною нормою про те, що порядок реалізації права на збори, місцеві ініціативи та громадські слухання регулюються місцевим нормативним актом – статутом територіальної громади (так і спеціальним Положенням, ухваленим радою у разі коли статуту нема). Зовсім небагато українських територіальних громад (міст) мають власні статuti, а якщо вони навіть і є, то норми щодо процедур реалізації наданих законодавцем прав територіальній громаді на загальні збори, місцеві ініціативи та громадські слухання недосить чіткі й зрозумілі для застосування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Нажаль, ми вимушені констатувати, що проблемам правових механізмів зборів громадян, приділено зовсім небагато уваги як з боку науковців, так і з боку громадськості. Серед вчених, що присвятили окрему працю зазначеній проблематиці, можемо виділити насамперед В. Кампо, Ю. Ганущак, А. Ткачук, В. Прошко, М. Гументик [1].

Мета роботи. Розкрити правові механізми однієї з форм здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою – зборів громадян за місцем проживання та визначити роль та місце у цьому процесі фондів розвитку громад.

Завдання статті розкриваються у наступних питаннях:

- 1) яким чином узаконюється ініціатор проведення Зборів громадян за місцем проживання?
- 2) як визначається підтримка ініціатора членами громади для визнання ініціативи легітимною?
- 3) яким чином легалізується ініціатива проведення зборів і як устанавлюється перебіг термінів від ініціювання питання проведення зборів до розгляду їх рішень?
- 4) хто і яким чином відповідає за матеріальне та організаційне забезпечення зборів, охорону порядку тощо?
- 5) якими мають бути кроки, необхідні й достатні для підготовки зборів?
- 6) які питання з компетенції територіальної громади належать до компетенції Зборів?
- 7) яким чином фонди розвитку громад приймають участь в проведенні Зборів громадян за місцем проживання?

Надаючи відповіді на поставлені питання, ми спиралися на досвід проведення Зборів громадянами у Польщі за участю фондів розвитку громад та практичну проведення Зборів в Україні відповідно до чинного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Збори є однією з найтрадиційніших форм участі громадян у справах місцевого самоврядування. Кожна місцева рада має розробити та ухвалити механізми реалізації цього права в конкретній територіальній громаді. Це може бути або окремим розділом, чи главою місцевого Статуту, або Положенням про збори, затвердженим рішенням ради. Ухвалення Положення про збори не тільки дозволить громадянам брати більш активну участь у здійсненні місцевого самоврядування, а й посилить їхню відповідальність за стан справ у територіальній громаді. На жаль, поки що більшість українських міст не має місцевих Положень про збори, так само як і міських Статутів. Тому громада має поцікавитись в депутатів місцевої ради, чому таке Положення не було ухвалено радою за час, що минув із моменту набрання чинності Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в травні 1997 року. Щоправда, формальним виправданням народних обранців може стати їх пояснення про відсутність відповідного закону, про який йдеться в пункті 3 статті 8. Власне певною мірою цим і пояснюється відсутність у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» відповідей на кілька принципово важливих для її реалізації питань. А саме: 1) Хто може виступати ініціатором скликання зборів? Чи можуть виступити ініціатором неурядові організації

територіальної громади – фонди розвитку громад? 2) Які питання з компетенції територіальної громади належать до компетенції зборів? 3) Як формується порядок денний? 4) Як приймаються рішення зборів, і як вони враховуються органами місцевого самоврядування у своїй діяльності?

Сьогодні за відсутності деталізації ст. 8 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» саме депутати місцевої ради мають визначитись, яким чином ця правова норма може реалізовуватися в територіальній громаді, і як установити правила її реалізації таким чином, аби місцеве життя не перетворилося на постійні збори, або щоб збори ніколи не можна було провести, якщо цього не бажатиме міський, селищний, сільський голова. Справді, у деяких українських містах збори громадян за місцем проживання можуть бути скликані лише міським, селищним, сільським головою, та в юридичній літературі зазначається, що збори можуть скликати міський, селищний, сільський голова, виконком чи орган самоорганізації населення [2]. Але ми вважаємо, що закон про місцеве самоврядування не встановив таких обмежень, і тому навіть за умови скликання зборів посадовою особою органу місцевого самоврядування ініціатива проведення зборів може належати й іншим суб'єктам місцевого життя за умови підтримки такої ініціативи самими громадянами. Крім ініціативних груп громадян суб'єктами права ініціювання зборів можуть виступати також депутати й посадові особи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення та фонди розвитку громад (які в європейських країнах заміщують органи самоорганізації населення в Україні). Розширення або звуження суб'єктів ініціативи, як і компетенції зборів, є питанням місцевої політики й готовності органів місцевого самоврядування та мешканців територіальної громади до реалізації права на загальні збори.

Фонди розвитку громад, як неурядові організації певної територіальної громади, створюються громадянами – які мають виборчі права й проживають у територіальній громаді, мають спільні інтереси – для підвищення якості життя громади, захисту своїх законних прав та інтересів та окрім іншого, виконують функції ініціаторів, посередників, партнерів та координаторів у вирішенні проблем та підготовці рішень щодо важливих для громади проблем [3]. Як правило у статутах фондів розвитку громад, для виконання ними своїх завдань й відповідно до чинного законодавства, закріплено право представляти інтереси своїх засновників і членів в органах державного управління та місцевого самоврядування (та перед іншими юридичними і фізичними особами); порушувати клопотання перед органами державного управління та місцевого самоврядування та інше з метою виконання статутних завдань фонду. Отже, за умови підтримки громадянами ініціатива проведення може належати неурядовим організаціям територіальної громади, таким як фонди розвитку громади. Важливо пам'ятати, що збори проводять на засадах добровільності, гласності, вільного та неупередженого обговорення питань місцевого значення, гарантій прав місцевого самоврядування та законності.

Слід враховувати також принципові відмінності між зборами та іншими формами безпосередньої демократії – громадськими слуханнями й місцевими ініціативами. За всієї зовнішньої схожості між цими формами безпосередньої демократії лише збори зберігають тільки їм властиву особливість: вони водночас є формою ухвалення певних рішень, а також формою громадського контролю та консультативної демократії. Ця форма місцевої демократії повинна

бути доступною для реалізації навіть невеликій групі громадян, членам відповідної громади, для яких фонд розвитку громади виступає консультативним центром або посередником – на прикладі діяльності аналогічних фондів у Польщі [3, с. 32].

Розробляючи місцеве Положення про збори та лобюючи його прийняття через місцевих депутатів, варто пам'ятати, що у Положенні закріплюються норми, що стосуються ініціювання зборів, їхніх повноважень і порядку проведення, ухвалення рішень зборами та порядок їх реалізації. Збори наділяються повноваженнями, які можуть бути більшими або меншими в залежності від волі ради, що ухвалює Положення, а також змінени в разі ухвалення нового законодавства. Це, передусім, консультативні (дорадчі) і контрольні повноваження. Збори мають сприяти більш оптимальному розв'язанню питань місцевого значення, з одного боку, та забезпечувати підпорядкування органів і посадових осіб місцевого самоврядування інтересам територіальної громади, із другого боку. Поряд із цим збори, у яких беруть участь усі чи більшість мешканців громади, можуть ухвалювати певні рішення, що можуть мати загальнообов'язковий характер, якщо відносяться до компетенції громади, і не порушують права та свободи особи та громадянина, визначені Конституцією України, якщо місцева рада делегує зборам такі повноваження в цьому Положенні [4].

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» рішення зборів повинні враховуватись органами місцевого самоврядування, це є надзвичайно важливим аргументом на користь такого механізму. Очевидно, що збори не можуть і не повинні бути інструментом лише опозиційних щодо місцевої влади (міського голови чи ради) сил, вони можуть успішно використовуватись й органами місцевого самоврядування для вирішення місцевих проблем, щодо механізмів у рішеннях яких нема єдиної думки й урахування думки мешканців громади тут є вкрай важливе. Збори мають сприяти активізації участі громадян у місцевому самоврядуванні незалежно від їхніх політичних уподобань.

На території міськради Збори можуть проводитися за такими ознаками й визначеним представництвом: 1) Збори мікрорайону; 2) Збори сіл, що належать до юрисдикції міськради; 3) Збори вулиць – відповідно до назв вулиць: не менш п'яти представників від багатоквартирного будинку та не менш одного – від трьох будинків індивідуальної забудови; 4) Збори кварталів – відповідно до плану забудови: не менш десяти представників від багатоквартирного будинку та не менш одного – від трьох будинків індивідуальної забудови; 5) Збори будинків багатоповерхової забудови.

Суб'єктами права ініціювання Зборів (далі – ініціативна група) у порядку, визначеному Положенням, можуть бути: 1) ініціативна група в складі не менш 5 громадян, які мають виборчі права й проживають у відповідному місті (у селі, селищі – у залежності від ради, що ухвалила Положення); 2) місцевий осередок політичної партії чи громадська організація (фонд розвитку громади), легалізовані в місті відповідно до законодавства; 3) депутати міської ради, депутати сільських рад сіл, розташованих на території юрисдикції міськради; 4) міський голова, сільський голова сіл, розташованих на території юрисдикції міськради; 5) органи самоорганізації населення, утворені в місті, відповідно до Положення «Про органи самоорганізації населення в місті №». Одразу слід зазначити, що у кожному населеному пункті перелік суб'єктів права на ініціювання Зборів може бути різний.

Для проведення Зборів, ініційованих фондом розвитку громади, протягом не більш п'яти днів слід зібрати та подати секретарю ради підписи мешканців під заявою, на підтримку проведення Зборів кількістю не менш: 1) 200 підписів для Зборів мікрорайонів; 2) 1% мешканців села для Зборів села; 3) 2% мешканців вулиці для Зборів вулиці; 4) 3% мешканців кварталу для Зборів кварталу; 5) 10% мешканців будинку для Зборів будинку [6]. Необхідну кількість підписів для реєстрації ініціативи в залежності від виду зборів розраховує секретар ради й фіксує за своїм підписом на заяві, під яку збираються підписи. У випадку ініціювання Зборів міським головою та депутатами міської ради в кількості не менш трьох осіб збирання підписів громадян на підтримку ініціативи не вимагається. Це правило поширюється також на ініціювання Зборів сіл відповідно сільським головою й депутатами сільської ради. У разі неможливості організувати проведення зборів у визначений у заяві термін міський, селищний, сільський голова або секретар ради можуть запропонувати ініціативній групі інший час, чи місце проведення зборів. Остаточне рішення в цьому випадку може бути ухвалене за згодою ініціативної групи, про що оформляється відповідний протокол, який підписують члени ініціативної групи та міський, селищний, сільський голова (або секретар ради).

Не пізніш як за два дні після реєстрації ініціативи Зборів та секретар ради офіційно оголошує дату, місце проведення та порядок денний Зборів, про що повідомляється на стенді оголошень міської ради, і вивішуються відповідні оголошення на місці проведення зборів. Відповідальні за організаційне та матеріальне забезпечення підготовки та проведення Зборів секретар ради та керуючий справами виконкомом [7]. Органи й посадові особи місцевого самоврядування, адміністрація підприємств, установ та організацій, що перебувають у комунальній власності, сприяють проведенню Зборів та надають ініціативній групі Зборів, за її проханням, необхідні для зборів інформаційні матеріали. Ініціативна група Зборів у процесі їхньої підготовки подає секретареві ради пропозиції щодо присутності на Зборах посадових осіб органів місцевого самоврядування, керівників управлінь, відділів, служб виконкомом, комунальних підприємств чи організацій, депутатів ради, а також готує доповіді й співдоповіді, провадить громадські та інші експертизи місцевих актів (їхніх проектів), здійснює іншу підготовчу роботу.

Обмеження права ініціювання та проведення Зборів може встановлюватися судом відповідно до закону й лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку: з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей за поданням міськвиконкомом або інших державних органів чи посадових осіб у межах і в порядку, визначеному законами України.

Перед проведенням Зборів складають список учасників, де зазначають їхні прізвище та ім'я, рік народження, адресу проживання. Збори вважаються легітимними, якщо на них зареєструвалося не менш 25% від кількості мешканців (представників). Збори приймають регламент своєї роботи, де обов'язково передбачаються доповіді ініціативної групи та органу місцевого самоврядування, до компетенції якого належить вирішення питання, що його розглядають Збори. Доповідачів визначають відповідно ініціативна група та виконком ради. Не допускаються розгляд та прийняття рішень на Зборах із питань, не внесених до порядку денного

ініціативною групою й про які не було повідомлено учасників Зборів [9].

Для ведення Зборів із числа учасників відносно більшістю голосів обирають президію в складі голови, заступника голови й секретаря Зборів. Головою Зборів не може бути міський голова або секретар ради. Голова Зборів на основі регламенту Зборів: 1) оголошує питання, які вносяться на розгляд Зборів; 2) веде Збори та підтримує на них належну дисципліну й порядок; 3) надає слово для виступів та підбиває підсумки голосування; 4) виконує інші функції та обов'язки. Якщо голова Зборів зловживає своїм правом головування, то Збори можуть висловити йому недовіру й обрати нового голову Зборів. Заступник голови Зборів надає необхідну допомогу голові й секретареві Зборів у виконанні їхніх обов'язків. Секретар Зборів веде протокол Зборів, який підписують голова й секретар Зборів. Органи й посадові особи місцевого самоврядування мають право виступати за власною ініціативою зі співдоповідями з питань, що обговорюються на Зборах. У Польщі, наприклад, для Зборів, які проводять під відкритим небом, охорону й порядок забезпечують сили муніципальної міліції або добровільних громадських формувань [10].

Стосовно правових наслідків прийнятих на зборах рішень: про рішення Зборів секретар ради повідомляє міського голову, виконком та депутатів ради в порядку, визначеному правилами діловодства. Рішення Зборів органи та посадові особи місцевого самоврядування розглядають відповідно до власної компетенції. Органи й посадові особи місцевого самоврядування враховують у своїй діяльності рішення Зборів [11]. Якщо орган чи посадова особа місцевого самоврядування не вважають за можливе врахувати рішення Зборів, то вони повинні підготувати про це вмотивовану заяву й передати її на розгляд міського голови та міської ради, а також ініціативної групи. При розгляді питання про врахування рішень Зборів органом чи посадовою особою місцевого самоврядування на їхні відповідні засідання чи наради запрошують членів ініціативної групи Зборів.

Висновки і пропозиції. Отже, спираючись на досвід проведення Зборів громадян за місцем проживання у Польщі за допомогою фондів розвитку громад та в Україні, можна зробити наступні висновки: 1) Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не встановив обмежень щодо права ініціативи проведення Зборів громадян за місцем проживання, тому навіть за умови скликання зборів посадовою особою органу місцевого самоврядування ініціатива проведення зборів може належати й іншим суб'єктам місцевого життя за умови підтримки такої ініціативи самими громадянами. Отже, фонди розвитку громад є суб'єктами права ініціювання зборів – слід ще раз зазначити, що розширення або звуження суб'єктів ініціативи є питанням місцевої політики й готовності органів місцевого самоврядування та мешканців територіальної громади до реалізації права на загальні збори; 2) Збори мають право обговорювати та приймати рішення з усіх питань місцевого значення, віднесених до компетенції територіальної громади та її органів. Зокрема, Збори мають право: а) розглядати кандидатури на заміщення посад в органах місцевого самоврядування, в адміністраціях підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності; б) заслуховувати інформації та звіти про роботу органів і посадових осіб місцевого самоврядування; в) розглядати пропозиції щодо впорядкування міської території, забудови, проведення громадських робіт; г) вирішувати питання самооподаткування насе-

лення з метою розв'язання конкретних питань місцевого значення; е) обговорювати рішення (проекти рішень) органів і посадових осіб місцевого самоврядування, місцевого референдуму; ф) порушувати питання про дострокове припинення повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування; г) вносити пропозиції й клопотання з питань діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування (перелік установлюється місцевою радою в залежності від місцевої ситуації та волі депутатів ради); 3) практика засвідчує, що існує чітко визначений порядок проведення (визначений регламентом) зборів та ухвалення ними рішень, результати яких оформлюються Протоколом Зборів; 4) Ініціативна група, якою може виступити фонд розвитку громади, має право отримувати необхідні для зборів інформаційні матеріали від органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій в межах чинного законодавства; 5) Контроль за

врахуванням рішень Зборів органами й посадовими особами місцевого самоврядування покладається на міського, селищного, сільського голову, ініціативну групу, інших суб'єктів ініціювання цих Зборів; 6) Органи й посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані враховувати у своїй діяльності рішення Зборів, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» що є надзвичайно важливим аргументом на користь такого механізму безпосередньої демократії.

Таким чином, ухвалення Положення про збори не тільки дозволить громадянам брати більш активну участь у здійсненні місцевого самоврядування, а й посилить їхню відповідальність за стан справ у територіальній громаді. Сьогодні актуальним є прийняття спеціального нормативно-правового акту про Збори громадян, адже поки що більшість українських міст не має місцевих Положень про Збори, так само як і міських Статутів.

Список літератури:

1. Місцеве самоврядування в Україні. Загальні збори громадян. Місцеві ініціативи. Громадські слухання: Зб. типових місц. нормат. актів / А. Ткачук, В. Кампо, Ю. Ганущак, В. Прошко, М. Гументик. – К.: Інститут громадянського суспільства, 2001. – 44 с.
2. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.96 р. із змінами, внесеними Законом України № 2222-IV від 8.12.04 р. // Відомості Верховної Ради. – 2005. – № 2. – С. 44; Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.97 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 24. – С. 170; Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 р. № 2625-III // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 48. – С. 254.
3. Матеріали тренінгу «Участь громадян у процесі прийняття рішень». Партнерський проект Творчого центру Counterpart та Інституту громадянського суспільства / Упоряд. Е. Вишняк, В. Купрій. – К.: Творчий центр «ТЦК», 2007. – 80 с.
4. Шпак Д. О. Фонди розвитку громад – нове явище для місцевого самоврядування в Україні / Д. О. Шпак // Сучасна українська політика: політики і політологи про неї. – Київ; Миколаїв, 2009. – Вип. 15. – С. 360–365.
5. Матеріали тренінгу «Участь громадян у процесі прийняття рішень». Партнерський проект Творчого центру Counterpart та Інституту громадянського суспільства / Упоряд. Е. Вишняк, В. Купрій. – К.: Творчий центр «ТЦК», 2007. – 80 с.
6. Статут територіальної громади м. Києва затверджений Наказом міністерства юстиції України від 02.02.2005 р. № 14/5; Громадський моніторинг: Матеріали тренінгу. – К.: Творчий центр «Counterpart», 2007. – 93 с.
7. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.97 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 24. – С. 170; Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 р. № 2625-III // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 48. – С. 254.
8. Там само.
9. Матеріали тренінгу «Участь громадян у процесі прийняття рішень». Партнерський проект Творчого центру Counterpart та Інституту громадянського суспільства / Упоряд. Е. Вишняк, В. Купрій. – К.: Творчий центр «ТЦК», 2007. – 80 с.
10. Там само.

Волобуєва А.Г., Шпак Д.А.

Николаевский филиал

Киевского национального университета культуры и искусств

СОБРАНИЕ ГРАЖДАН ПО МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА КАК ОДНА ИЗ ФОРМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОБЩИНОЙ И УЧАСТИЕ В ЭТОМ ПРОЦЕССЕ ФОНДОВ РАЗВИТИЯ ОБЩИН

Аннотация

В статье представлены ответы на принципиально важные вопросы эффективной реализации общиной конституционного права на непосредственное осуществление местного самоуправления. Также рассматривается участие фондов развития общин в реализации гражданами указанной формы осуществления местного самоуправления территориальной громадой.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальная община, местное самоуправление, собрания граждан по месту жительства, фонды развития общин.

Volobueva G.A., Shpak A.D.

Nikolaev branch

of Kiev National University Culture and Arts

**THE GATHERING OF CITIZENS BY PLACE OF RESIDENCE
AS ONE OF FORMS OF IMPLEMENTATION OF LOCAL GOVERNMENT
BY TERRITORIAL COMMUNITY AND PARTICIPATION IN THIS PROCESS
OF COMMUNITY FOUNDATION**

Summary

This article provides answers to important questions of the effective implementation of community constitutional right to direct the exercise of local self-government. Also regarded participation of the community foundation development in implementation of citizens of this form of local government by territorial community.

Keywords: local government, territorial community, local government, the gathering of citizens by place of residence, community foundation development.