

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

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

Проблемні питання скликання і проведення загальних зборів громадян за місцем проживання

У статті розглянуто, як у статутах територіальних громад Кіровограду і Запоріжжя вирішуються основні проблеми, пов'язані із недостатньою регламентацією скликання і проведення загальних зборів громадян за місцем проживання (членів територіальної громади); за результатами критичного аналізу відповідних норм надано висновки і пропозиції, спрямовані на підвищення ефективності такої регламентації. *Ключові слова:* місьцеве самоврядування, місьцева демократія, загальні збори членів територіальної громади.

The article is dedicated to the review of the local charters of Kirovograd and Zaporizhja, when it comes about the regulation of community's general meetings. In the article author compares local legislation with the state one, gives critical analysis wherever it is necessary and proposes how to make the legal regulation of the community's general 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. Приведення місцевого самоврядування в Україні у відповідність із європейськими вимогами передбачає не тільки і не стільки ратифікацію міжнародних муніципальних стандартів, скільки критичне переосмислення, перегляд і оновлення чинного законодавства. Слоганом Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи є фраза: "не може існувати демократії без локальної демократії", - а отже, першочергова увага має приділятися саме заохоченню проявів безпосередньої демократії на місцевому рівні. Найбільшу репрезентативність у прийнятті рішення забезпечує використання інституту, який у чинному законодавстві дістав назву "загальні збори громадян за місцем проживання", хоча більш точним було б іменувати його "загальні

збори членів територіальних громад" (далі - загальні збори). На сучасному етапі цей інститут регламентується постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р., якою було затверджено Положення "Про порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання". Важливим науковим завданням видається оновлення цього документа відповідно до європейських стандартів, а важливим практичним завданням - пошук ефективних норм, які використовуються в Україні місцевими радами для регламентації загальних зборів на локальному рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед дослідників місцевого самоврядування тільки окремі вчені (І.Б.Коліушко, В.П.Рубцов, А.Ф.Ткачук тощо) акцентують увагу на загальних зборах; інші вчені розглядають їх лише побіжно, як одну із багатьох форм локальної демократії. На жаль, в Україні загальні збори є найменш дослідженою формою безпосередньої (прямої) локальної демократії.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття. У працях зазначених та інших дослідників украї рідко наводяться локальні норми, які регламентують проведення загальних зборів. Але на сучасному етапі, враховуючи застаріле національне законодавство, саме локальні норми є основними, коли йдеться про організацію і проведення загальних зборів. Як правило, усі ці норми або найбільш важливі з них містяться у статутах територіальних громад.

Мета статті - розглянути, як у статутах територіальних громад Запоріжжя і Кіровограду вирішуються основні проблеми, пов'язані із недостатньою регламентацією скликання і проведення загальних зборів на державному рівні. Вибір територіальних громад, статuti яких проаналізовано у статті, зумовлений тим, що автор входив до складу групи експертів, які протягом 2007-2008 рр. здійснювали моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування у сфері розвитку локальної демократії у 10 містах України [1], серед яких найбільш оригінальні норми стосовно загальних зборів містяться у статутах територіальних громад Кіровограду і Запоріжжя (особистий внесок автора у цей проект полягав, зокрема, у проведенні системного аналізу відповідності чинному законодавству України положень статутів, у яких йдеться про загальні збори).

Виклад основного матеріалу дослідження. У Запоріжжі Статут територіальної громади міста був ухвалений міською радою 15 лютого 2006 р. [2]. У Статуті ст. 16 "Форми та гарантії реалізації права членів територіальної громади на участь у здійсненні місцевого самоврядування" закріплює, як члени територіальної громади міста можуть реалізовувати своє право на участь у здійсненні місцевого самоврядування. Безпосередньо загальним зборам присвячено ст. 19 "Загальні збори громадян за місцем проживання".

Насамперед, слід звернути увагу на те, що автори Статуту в назві та тексті ст. 19 Статуту відтворили 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, що суперечить не тільки ст. 1 цього ж Закону, а й демократичним стандартам. Ще більш незвичним є термін, який використовується у ч. 1 ст. 19 Статуту. Тут уже йдеться про "збори громадян територіальної громади". Кого мали на увазі автори Статуту в цьому разі, зовсім незрозуміло. Контекст, у якому використовується це словосполучення, такий: "Загальні збори громадян за місцем проживання - це збори громадян територіальної громади, які скликаються у разі необхідності й проводяться в межах міста або його окремих частин - будинків, вулиць, кварталів, житлових комплексів, мікрорайонів, районів міста, сіл. Тепличного або інших внутрішньоміських територіальних утворень".

Частина 2 ст. 19 присвячено компетенції загальних зборів. Серед повноважень, які Статут закріпив у цій статті за загальними зборами, є право утворювати органи самоорганізації населення (далі ОСН), затверджувати їх положення, вносити зміни і доповнення до них, вирішувати питання про дострокове припинення повноважень (розпуск) ОСН, а також про відставку окремих їх членів. Означений перелік повноважень загальних зборів видається занадто обмеженим, оскільки із цього формулювання, наприклад, не випливає, що саме загальні збори мають обирати персональний склад ОСН, заслуховувати щорічні звіти про його діяльність, ліквідувати ОСН тощо.

До інших повноважень загальних зборів віднесено, зокрема, розгляд будь-яких питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, у межах Конституції України та

законів України, внесення пропозицій відповідним органам і організаціям; обговорення проектів рішень міської ради та її виконавчого комітету з питань міського значення; внесення пропозицій з питань порядку денного сесії міської ради та її виконавчих органів; заслуховування міського голови, посадових осіб місцевого самоврядування міста, звітів керівників підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності територіальної громади, порушення в разі необхідності перед відповідною радою питання про притягнення посадових осіб до відповідальності; внесення пропозицій щодо встановлення міською радою місцевих податків і зборів, оголошення місцевих добровільних позик тощо.

Частина 3 ст. 19 встановлює, що загальні збори мають право звертатися з пропозиціями до міської ради, міського голови, інших органів місцевого самоврядування, державних органів, керівників підприємств, організацій і установ, які зобов'язані розглянути ці пропозиції та інформувати в 15-денний термін про результати розгляду осіб або органи, за рішенням яких було скликано збори.

Частина 4 передбачає перелік суб'єктів, які можуть брати участь у загальних зборах. До них віднесені міський голова, Тепличний селищний голова, народні депутати України, депутати обласної, міської ради, Тепличної селищної ради, посадові особи органів місцевого самоврядування, представники органів державної влади, об'єднань громадян, установ, організацій та підприємств, які зацікавлені у вирішенні питань, що розглядаються на зборах. Як видно із наведеного переліку, до складу можливих учасників загальних зборів не включені представники ОСН, що видається недоцільним з огляду на той вплив, який повинні мати загальні збори на ОСН.

Недостатньо демократичною виглядає і процедура скликання загальних зборів. Статут передбачає, що загальні збори може скликати міський голова за власною ініціативою, за ініціативою депутатів міської ради, за ініціативою не менше 1/3 загальної кількості громадян, які проживають на відповідній території. Він також може доручити скликати загальні збори головам відповідних районних адміністрацій міської ради, Тепличному селищному голові. Таким чином, члени територіальної громади, які, наприклад, вирішили провести загальні збори з ініціювання створення ОСН чи зібратися для

вирішення якогось іншого питання його поточної діяльності, самі, без міського голови, вирішити це питання не можуть. Для цього вони мають завчасно (не пізніше як за 15 робочих днів до запропонованої дати проведення зборів) повідомити міського голову про наявність в них такого бажання. У повідомленні зазначаються дані про ініціаторів, час, дата, порядок денний і місце проведення зборів, коло запрошених учасників зборів. Неподання такого повідомлення та інформації є підставою для визнання їх місцевою радою недійсними, а рішення, ними ухвалені, такими, що не мають юридичних наслідків. При цьому міський голова не зобов'язаний скликати запропоновані загальні збори: щонайменше, такого обов'язку у нього за текстом Статуту немає.

Такий бюрократичний та антидемократичний підхід створює умови для жорстокої централізації, що, фактично, перешкоджає реалізації права членів територіальної громади на використання цієї форми локальної демократії. Необхідно також відзначити, що Статут передбачає можливість проведення замість загальних зборів конференцій (зборів представників) членів територіальної громади. Але і тут спостерігається жорстка централізація: вирішення питання про проведення зборів представників здійснюється за "рішенням міського голови". Не повторюючись щодо недемократичності такого підходу, про що вже було сказано вище, звернемо також увагу на те, що міський голова не ухвалює саме "рішення" - такі нормативно-правові акти може ухвалювати лише місцева рада або її виконком.

Ще одним проявом недемократичності закладеної у Статуті процедури є те, що право визначення квоти представництва на зборах представників також віднесено до виняткової компетенції міського голови. Крім можливих проявів суб'єктивізму, що може приводити до формування різних підходів до різних громадських ініціатив, є ще проблема правового характеру: у затвердженому постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. Положенні "Про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні" наведено перелік суб'єктів, які мають право визначати норму представництва на конференціях. До означеного переліку суб'єктів міський голова не належить. Тому міській раді, яка наділена даною постановою правом визначати норму представництва на конференціях, доцільно рекомендувати встановити цю загальну норму у Статуті. Це надало б можливість

уникнути можливих звинувачень міського голови у суб'єктивізмі при визначенні квоти представництва, спростити процес скликання конференцій представників і не входити у суперечність із законодавством.

На жаль, це не єдиний приклад порушення норм чинного законодавства статутними нормами. Так, у ч. 8 ст. 19 йдеться про те, що збори представників громадян є правомочними за умови присутності на них не менше 2/3 обраних або призначених представників. Відзначимо, що це загальне 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 у цьому заході було представлено більше половини жителів, які мешкають на відповідній території. Недемократичним також є й те, що головуючого визначають не загальні збори чи конференція їх представників, а міський голова, який скликав ці збори.

Цікавими для вчених і практиків є і норми Статуту територіальної громади міста Кіровоград [3], присвячені загальним зборам. Безпосередньо загальним зборам присвячено гл. 2.5 Статуту.

Глава починається ст. 2.5.1, що закріплює перелік цілей, з якими можуть скликатися загальні збори. Зокрема, це можливість заслуховування повідомлень та звітів про роботу органів та посадових осіб міського самоврядування, ОСН; прийняття рішення про участь на громадських засадах мешканців міста в роботах з благоустрою, у сприянні охороні громадського порядку, пам'яток історії і культури, наданні допомоги соціально незахищеним членам територіальної громади тощо. Водночас слід відзначити, що Статут не визнає за загальними зборами певних повноважень щодо питань, які мають вирішуватися саме загальними зборами (наприклад про ініціювання створення ОСН, про вибори керівника, заступника (заступників) керівника, секретаря та членів ОСН, про ліквідацію ОСН тощо).

Стаття 2.5.2 Статуту передбачає перелік суб'єктів, які можуть брати участь у загальних зборах. Крім мешканців міста, які мають право голосу та проживають на території, в межах якої проводяться загальні збори, в їх роботі можуть брати участь міський голова, депутати міської ради, посадові особи органів міського самоврядування, представники органів державної влади,

об'єднань громадян та підприємств, депутати рад усіх рівнів. Як видно із наведеного переліку, до можливих учасників загальних зборів не включені представники ОСН, що видається недоцільним з огляду на той вплив, який повинні мати загальні збори на ОСН.

Зауваження викликають і деякі положення ст. 2.5.3, яка присвячена порядку скликання загальних зборів. Це право надано виключно міському голові, який може скликати збори за власною ініціативою або за ініціативою депутатів міської ради, виконавчого комітету, відповідного ОСН, або за пропозицією не менш як 1/3 від загальної кількості членів територіальної громади, які мають право голосу на місцевих виборах. Видається не досить справедливим, що ініціативні групи, які зацікавлені у проведенні загальних зборів (на яких, зокрема, може ініціюватися питання про створення ОСН або обиратися його персональний склад), скликати збори самі не можуть. Таким чином, фактично, вирішення питання про надання "зеленого світла" процесу створення ОСН перебуває в руках однієї людини - міського голови.

Крім того, вимога щодо необхідності збирання підписів не менш як 1/3 від загальної кількості членів територіальної громади виглядає спірною. Для порівняння: міський референдум може бути ініційований 10% членів територіальної громади. Більше того, правильніше було б говорити не про всіх членів територіальної громади, а тільки про ту частину громади, яка мешкає на території, в рамках якої передбачається проводити загальні збори.

На жаль, 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 ледве чи не єдиним варіантом реалізації цієї форми локальної демократії, зокрема коли йдеться про утворення та діяльність мікрорайонних ОСН. Оскільки визначення квоти представництва на конференціях віднесено до компетенції міської ради, ці питання доцільно деталізувати саме в Статуті. Проте цього не зроблено.

Останній пункт ст. 2.5.3 передбачає, що рішення про скликання загальних зборів має оприлюднюватися не пізніше як за 7 днів до їх проведення із зазначенням часу скликання, місця

проведення та питань, які передбачається винести на їх обговорення. При цьому Статут не деталізує, як саме має оприлюднюватися інформація про скликання загальних зборів. Звернемо увагу також на те, що його автори "забули" включити до переліку інформації, яка має бути оприлюднена, інформацію про дату проведення цих загальних зборів.

Статті 2.5.4-2.5.6 деталізують окремі процедурні вимоги, пов'язані із проведенням загальних зборів. Так, визначено, що загальні збори є правомочними за умови присутності на них "не менше половини відповідних мешканців міста" - це положення є не досить зрозумілим. Не зовсім демократичними виглядають положення, якими визначається головуєчий на загальних зборах. Зокрема, встановлено, що ці функції має виконувати міський голова або керівник відповідного ОСН чи особа, визначена міським головою. По-перше, Статут не містить розмежування випадків, коли на загальних зборах має головувати міський голова чи визначена ним особа, а коли - керівник ОСН. По-друге, не зрозуміло, чому має головувати саме керівник ОСН, а не інша особа, яка уповноважена ОСН чи обрана безпосередньо на загальних зборах. По-третє, звуження кола суб'єктів, які можуть головувати на загальних зборах, призводить до постановки загальних зборів у залежність від волі міського голови.

Частина 4 ст. 2.5.4 Статуту визначає, що міський голова, міська рада та її виконавчі органи, відповідний ОСН сприяють підготовці і проведенню загальних зборів, безкоштовно надають їх учасникам необхідні приміщення, матеріально-технічні засоби, інформаційні та довідкові матеріали. Тут слід звернути увагу на два аспекти. Сумнівно, що положення про надання безкоштовного приміщення може бути адресовано до ОСН, оскільки останні, як правило, не мають приміщень, в яких можна було б провести загальні збори, навіть на самому низовому рівні (наприклад на рівні будинку). Крім того, відповідно до Закону України "Про органи самоорганізації населення" вирішення відповідних організаційних моментів, пов'язаних із проведенням загальних зборів, віднесено до компетенції виконавчих органів міської ради. У наведеній частині Статуту, як бачимо, коло суб'єктів суттєво розширено.

Досить поверхово автори Статуту поставилися і до деталізації порядку фіксації учасників загальних зборів. Встановлено, що до протоколу загальних зборів додається список

їх учасників із зазначенням місця їх проживання. Фіксація у протоколі лише цих даних може ставити під сумнів правочинність самих загальних зборів. Не зрозуміло, чому не передбачені необхідність фіксації дати народження, даних документа, який посвідчує особу, постановка особистого підпису тощо, особливо з огляду на те, що більшість із цих положень є обов'язковими для фіксації в протоколі загальних зборів відповідно до Закону України "Про органи самоорганізації населення", наприклад при вирішенні питання про створення ОСН.

В іншому норми розглянутих статутів відповідають законодавству, конкретизуючи і доповнюючи його положення, коли йдеться про скликання і проведення загальних зборів.

Висновки. У питаннях нормативно-правового забезпечення загальних зборів на місцевому рівні спостерігається чимало проблем. У статті було розглянуто досвід Запоріжжя і Кіровограду і надано критичний аналіз відповідних положень статутів територіальних громад цих міст. Зокрема, у проаналізованих статутах передбачена можливість проведення загальних зборів не членів територіальної громади, а громадян, тим самим позбавлено права брати участь у таких заходах осіб без громадянства та іноземців, які на законних підставах проживають на відповідній території. Крім того, не деталізується порядок проведення конференцій представників членів територіальної громади, які найчастіше і скликаються на практиці; є й інші недоліки.

Однак найбільш позитивною рисою є сам факт наявності таких статутів, адже більшість територіальних громад України своїх "локальних конституцій" поки що не мають. Отже, висловлені у статті пропозиції і зауваження можуть бути використані як при вдосконаленні текстів статутів територіальних громад Запоріжжя і Кіровограду, так і при створенні статутів інших територіальних громад.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі вбачаються у необхідності розробки модельного розділу статуту територіальної громади, присвяченого виключно загальним зборам (конференціям).

Список використаних джерел

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 сектору" / В. І. Брудний, А. С. Крупник, О. С. Орловський. - Одеса : ХОББИТ ПЛЮС, 2008. - 152 с.

2. Статут територіальної громади міста Запоріжжя [Електронний ресурс] // Офіц. портал Запоріз. міськ. влади. - Режим доступу : <http://www.meria.zp.ua/index.php?id=21>. - Назва з екрана.

3. Статут територіальної громади міста Кіровоград [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Кіровоград. міськ. ради. - Режим доступу : www.kr-rada.gov.ua/files/content/files/statut.doc