

ЗАГАЛЬНІ ЗБОРИ ГРОМАДЯН ЗА МІСЦЕМ ПРОЖИВАННЯ: НОРМАТИВНА ТЕРМІНОЛОГІЯ

Андрій ПЕТРЕНКО,

аспірант кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

АНОТАЦІЯ

Конституція України не містить згадки про загальні збори громадян за місцем проживання, що викликає значні труднощі у визначенні того, як саме слід правильно іменувати цю форму безпосередньої демократії в Україні. У Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» застосовуються поняття «загальні збори», «загальні збори громадян», «загальні збори громадян за місцем проживання», у Законі «Про органи самоорганізації населення» – поняття «збори (конференція) жителів» і «збори (конференція) жителів за місцем проживання». Внутрішню термінологічну єдність демонструє лише Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затверджене постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. Доведено, що незважаючи на наявні в юридичній літературі пропозиції іменувати цю форму безпосередньої демократії «загальні збори членів територіальної громади», наразі це не відповідає ані актам чинного законодавства України, ані ратифікованим Україною документам, що містять європейські муніципальні стандарти.

Ключові слова: збори, загальні збори громадян, загальні збори за місцем проживання, конференція, форми безпосередньої демократії, референдум, вибори, органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, територіальна громада, політичні права, виборчі права.

GENERAL ASSEMBLIES OF CITIZENS IN THEIR PLACES OF RESIDENCE: NORMATIVE TERMINOLOGY

Andrii PETRENKO,

Postgraduate Student at the Department of Constitutional Law
of National University “Odessa Law Academy”

SUMMARY

The Constitution of Ukraine does not mention general assemblies of citizens in their places of residence that causes considerable difficulties in determining the correct name of this form of direct democracy in Ukraine. The Law “On Local Self-Government in Ukraine” applies the notion of “general assemblies”, “general assemblies of citizens”, “general assemblies of citizens in their places of residence”, the Law “On the Bodies of Self-Organization of the Population” applies the notion of “assemblies (conference) of residents” and “assemblies (conference) of residents in their places of residence”. Internal terminological unity is demonstrated only by the Provision “On General Assemblies of Citizens in their Places of Residence in Ukraine”, approved by Decree of the Verkhovna Rada of Ukraine, adopted on December 17, 1993. It is proved that despite the existing legal literature proposals to name this form of direct democracy “general assemblies of members of the territorial community”, it does not correspond to the acts of current legislation of Ukraine or ratified documents of Ukraine, that contain European municipal standards.

Key words: assemblies, general assemblies of citizens, general assemblies in the places of residence, conference, forms of direct democracy, referendum, elections, bodies of local self-government, bodies of self-organization of the population, territorial community, political rights, electoral rights.

Постановка проблеми. Наразі в Україні йде активне залучення населення до вирішення найважливіших питань як загальнодержавного, так і місцевого значення. Важливу роль при цьому можуть відігравати не дуже популярні нині загальні збори громадян за місцем проживання.

Актуальність теми дослідження. Необхідність популяризації загальних зборів громадян за місцем проживання викликана тим фактом, що вони є важливою формою безпосередньої демократії на місцевому рівні в Україні, а також без них неможливим є звернення до такої форми опосередкованої демократії на місцевому рівні, як органи самоорганізації населення. Проте останнім часом увагу на себе «перетягують» місцеві референдуми, а про загальні збори громадян за місцем проживання в юридичній літературі майже не згадується. Отже, важливим науковим завданням є привернення уваги вчених, нормотворців, практиків і пересічних громадян до вагомого потенціалу загальних зборів громадян за місцем проживання.

Стан дослідження. Питання, пов'язані із загальними зборами громадян за місцем проживання, найбільш актив-

но досліджував О.С. Орловський. Йому належать приблизно десять статей, присвячених загальним зборам громадян за місцем проживання, розділи в науково-популярних брошурах із питань місцевої демократії. Однак його публікації не виходили вже доволі давно. Слід також відмітити, що всі українські вчені, які досліджували проблеми місцевого самоврядування, неодмінно звертали увагу на загальні збори громадян за місцем проживання (П.М. Любченко, Н.В. Мішина, О.Г. Остапенко та інші).

Метою та завданням статті є аналіз нормативної регламентації загальних зборів громадян за місцем проживання в Україні, зокрема аналіз нормативної термінології в цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Загальні збори громадян за місцем проживання являють собою одну з форм безпосередньої демократії. Однак у розділі III Конституції України у ст. 69 згадки про них немає. Варто нагадати, що відповідно до ст. 69 Основного Закону України «народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії» [1]. Проте норма,

наведена в цій статті, містить перелік, що не має вичерпного характеру, а тому цілком доречно відносити загальні збори громадян за місцем проживання до форм безпосередньої демократії (однак не до конституційних форм безпосередньої демократії).

Не йдеться про загальні збори громадян за місцем проживання й у розділі XI «Місцеве самоврядування» Конституції України. Проте це не означає, що норми Основного Закону не застосовуються щодо загальних зборів громадян в Україні. Варто підкреслити, що загальні збори громадян в Україні є проявом реалізації одразу двох прав особистості. По-перше, це право громадян брати участь в управлінні державними справами (ст. 38 Конституції України; згадане право закріплене в міжнародних актах у загальному вигляді, але трактується ширше таким чином, щоб включати й органи місцевого самоврядування). По-друге, це право громадян «збиратися мирно, без зброї й проводити збори, мітинги, походи й демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування», закріплене у ст. 39 Конституції України [1]. Це право так само є політичним і надається громадянам України.

Серед законів України, що є найбільш вагомими під час регламентації скликання та проведення загальних зборів громадян, слід виокремити два. Першим є Закон України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 1 якого «Основні терміни, використані в цьому Законі» з-поміж інших понять надає нормативне визначення поняття «загальні збори». Відповідно до її положень «загальні збори – зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення» [3].

Варто звернути увагу на той факт, що у ст. 2 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» йдеться про «загальні збори», у той час як ст. 8 має назву «Загальні збори громадян», а в її тексті йдеться про «загальні збори громадян за місцем проживання». Навряд чи така термінологічна невизначеність може мати місце в найбільш важливому законі щодо місцевого самоврядування в Україні, а тому її доцільно виправити.

Стаття 8 «Загальні збори громадян» містить три частини, які встановлюють, що:

- «загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення» (ч. 1);
- «рішення загальних зборів громадян ураховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності» (ч. 2);
- «порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом і статутом територіальної громади» (ч. 3) [3].

Аналізуючи зміст ст. 8 «Загальні збори громадян», слід резюмувати, що вона є надто стислою з урахуванням того, що в Україні поки що не існує (та з моменту проголошення її незалежності не існувало) інших законів, які були б присвячені виключно загальним зборам громадян за місцем проживання. Також учені правильно зауважують, що важливе значення в контексті нормативної регламентації загальних зборів громадян за місцем проживання має Закон «Про органи самоорганізації населення» [8].

Закон України від 11 липня 2001 р. «Про органи самоорганізації населення» присвячено будинковим, вуличним, квартальним та іншим комітетам, які є різновидами органів самоорганізації населення в Україні. Проте утворення органів самоорганізації населення та прийняття найважливіших рішень уже утвореними органами самоорганізації населення відбувається саме на загальних зборах громадян за місцем проживання. У цьому Законі небагато норм про загальні збори громадян за місцем проживання, але звер-

тає на себе увагу відсутність термінологічної єдності щодо назви цієї форми інституту безпосередньої демократії.

– У ст. 8 «Порядок ініціювання створення органу самоорганізації населення» йдеться про «збори (конференцію) жителів за місцем проживання», так само, як і у ст. ст. 15, 24 цього Закону.

– У ст. 12 «Положення про орган самоорганізації населення» йдеться про «збори (конференцію) жителів» [4].

Варто зауважити, що в частині досліджуваної форми безпосередньої демократії термінологія Закону «Про органи самоорганізації населення» не збігається з термінологією Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». І лише на підзаконному рівні є загальнодержавний нормативно-правовий акт, присвячений виключно загальним зборам громадян за місцем проживання (уже доволі застаріле Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затверджене постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р.) [7].

Отже, чинне законодавство України про загальні збори громадян за місцем проживання потребує свого оновлення, зокрема уніфікації термінології, що застосовується у відповідних його актах.

Якщо звернутися до юридичної літератури, то й у наявних публікаціях немає єдності щодо найменування досліджуваного інституту. Так, О.С. Орловський інколи пише про «загальні збори громадян за місцем проживання» (як у збірці «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», де він є співавтором [10]), інколи – про «загальні збори членів територіальної громади (як у назві статті «Нормативно-правова регламентація загальних зборів членів територіальної громади на локальному рівні (на матеріалах міста Суми)» [9]), а інколи – про «збори (конференції) представників» (як у тексті статті «Нормативно-правова регламентація загальних зборів членів територіальної громади на локальному рівні (на матеріалах міста Суми)» [9]). Хоча в опублікованих О.С. Орловським матеріалах проблема термінологічного вдосконалення досліджуваного інституту не постає, однак з аналізу їхнього змісту очевидно, що він вважає доцільним у контексті загальних зборів говорити не про «громадян», а про «жителів», але частіше – про «членів територіальної громади».

Варто нагадати, що загальні збори громадян за місцем проживання – це прояв одного з політичних прав, що належить лише громадянам України. А якщо своє практичне застосування отримує пропозиція О.С. Орловського, то загальні збори будуть деполітизовані, адже відповідно до Конституції України територіальна громада – це жителі села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста (ч. 1 ст. 141). О.С. Орловський схвально ставиться до норми Статуту територіальної громади міста Суми, у якій йдеться про те, що право брати участь у загальних зборах надається «сумчанам, що досягли на час зборів 18 років і проживають на відповідній території» [9]. Отже, на його думку, наявність громадянства України не є обов'язковою для того, щоб ініціювати загальні збори та/або брати участь у загальних зборах. Він не наголошує на тому, що такий підхід не відповідає чинному законодавству України.

Проте навряд чи можна схвально поставитися до такої норми статуту територіальної громади, яка вступає в протиріччя з Конституцією України (опосередковано) і Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (прямо). Адже за своєю юридичною силою Статут територіальної громади міста Суми, як і статут будь-якої іншої територіальної громади села, селища, міста в Україні, є підзакон-

ним актом, а підзаконні акти мають відповідати Конституції та законам України.

Слід зазначити, що наявний наразі в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» підхід цілком відповідає європейським стандартам (у розумінні норм, що містяться в документах, прийнятих органами Ради Європи), закріпленим у найбільш впливовому європейському документі в муніципальній сфері – Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 р. Цей документ для України має обов'язковий характер після набуття чинності Законом від 15 липня 1997 р. «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» [5].

У Преамбулі та у ст. 3 Хартії йдеться про «збори громадян», а у ст. 3 – ще й про збори, «члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи» [6]. Навряд чи останні можна ототожнювати зі зборами громадян. Про це свідчить ознайомлення з ч. 2 вказаної статті: «Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом» [6]. Отже, у цій частині ст. 3 наголошується на відмінності між формами безпосередньої демократії на місцевому рівні (збори громадян, референдуми, інші форми) і проявами опосередкованої демократії, що виходять зі сформованих шляхом прямих виборів із дотриманням усіх принципів виборчого права представницьких органів – рад або зборів. Варто зауважити, що із цього погляду краще було б уникнути застосування поняття «збори» для найменування як форми безпосередньої демократії, так і представницького органу місцевого самоврядування. Альтернативним поняттям могло б стати поняття «сходи», яке застосовувалося в історичному минулому в Україні («сільські сходи»). Однак це зауваження навряд чи можна адресувати перекладачам Хартії. Ознайомлення з оригінальним текстом цього документа англійською мовою свідчить про те, що в ньому також обидва рази йдеться про «збори», тобто *“assemblies”*: *“This right shall be exercised by councils or assemblies composed of members freely elected by secret ballot on the basis of direct, equal, universal suffrage, and which may possess executive organs responsible to them. This provision shall in no way affect recourse to assemblies of citizens, referendums or any other form of direct citizen participation where it is permitted by statute”* [11]. Отже, щодо представницького органу місцевого самоврядування згадуються *“assemblies composed of members freely elected”*, а стосовно форми безпосередньої демократії йдеться про *“assemblies of citizens”*.

По-перше, у Хартії немає згадки про конференції представників (що свідчить на користь необхідності розмежування зборів і конференцій), а по-друге, стосовно досліджуваного інституту застосовується поняття «громадяни», а не «жителі». Таким чином, як в оригінальному тексті Хартії, так і в її перекладі українською йдеться саме про загальні збори громадян у контексті прояву одного з політичних прав у цій сфері. Такого висновку можна дійти, виходячи з того, що в Преамбулі Хартії є посилення на те, що «право громадян на участь в управлінні державними справами є одним із демократичних принципів, які поділяються всіма державами – членами Ради Європи» [6], а це політичне право в Україні належить лише громадянам України.

Повертаючись до поняття «загальні збори членів територіальної громади», що застосовується О.С. Орловським, варто зазначити, що навряд чи таке термінологічне уточ-

нення наразі є доречним. Воно уявляється перспективним з погляду майбутнього впровадження в Україні норм Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні 1992 р. Поки що цей документ не було ратифіковано в Україні, хоча його вже вважають частиною національного законодавства Албанія, Данія, Ісландія, Італія, Кіпр, Нідерланди, Норвегія, Словенія, Сполучене Королівство, Фінляндія, Чеська Республіка, Швеція. Із Преамбули стає зрозуміло, що в Конвенції йдеться не про всіх іноземних громадян, а лише про тих, що постійно проживають у тій чи іншій місцевості. Зокрема, зазначено, що Конвенцію було розроблено та відкрито для ратифікації «з огляду на те, що постійні мешканці-іноземці на місцевому рівні мають, як правило, такі ж самі обов'язки, як і громадяни, усвідомлюючи, що постійні мешканці-іноземці беруть активну участь у житті місцевих общин і підвищенні їхнього добробуту, а також упевнені в необхідності посилення їхньої інтеграції в місцеві общини, особливо шляхом розширення для них можливостей брати участь у суспільних справах місцевого значення...» [2]. Отже, ратифікація Конвенції 1992 р. є перспективою подальшого розвитку муніципалізму в Україні.

Висновки. Конституція України не містить згадки про загальні збори громадян за місцем проживання, що викликає значні труднощі у визначенні того, як саме слід правильно іменувати цю форму безпосередньої демократії в Україні. У Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» застосовуються поняття «загальні збори», «загальні збори громадян», «загальні збори громадян за місцем проживання»; у Законі «Про органи самоорганізації населення» – поняття «збори (конференція) жителів» і «збори (конференція) жителів за місцем проживання». Внутрішню термінологічну єдність демонструє лише Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затверджене постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. Доведено, що незважаючи на наявні в юридичній літературі пропозиції іменувати цю форму безпосередньої демократії «загальні збори членів територіальної громади», наразі це не відповідає ані актам чинного законодавства України, ані ратифікованим Україною документам, що містять європейські муніципальні стандарти. Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають у формулюванні пропозицій щодо більш чіткого розмежування загальних зборів громадян за місцем проживання та конференцій представників громадян за місцем проживання.

Список використаної літератури:

1. Конституція України 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_318.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 липня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.
5. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування // Закон України від 15 липня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р. // Офіційний вісник України. – 2015. – № 24. – Ст. 1418.
7. Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні : постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 6. – Ст. 30.

8. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення та середовище проживання / Н.В. Мішина // Державне управління: теорія та практика. – 2006. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.kiev.ua/ej4/txts/REGIONALNE/06mnvnjs.pdf>.

9. Орловський О.С. Нормативно-правова регламентація загальних зборів членів територіальної громади на локальному рівні (на матеріалах міста Суми) / О.С. Орловський // Юридичний вісник. – 2010. – № 1. – С. 13–17.

10. 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 редакцією В.І. Брудного, А.С. Крупника, О.С. Орловського. – Одеса : ХОББІТ ПЛЮС, 2008. – 168 с.

11. European Charter of Local Self-Government 1985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://rm.coe.int/168007a088>.

ДОВІДКА ПРО АВТОРА

Петренко Андрій Олександрович – аспірант кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія»;

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Petrenko Andrii Oleksandrovych – Postgraduate Student at the Department of Constitutional Law of National University “Odessa Law Academy”;

andrey.petrenko.1995@inbox.ru

