

УДК 352.11

DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i5.275>**А. О. Петренко**

аспірант кафедри конституційного права

Національного університету «Одеська юридична академія»

[orcid.org/0000-0001-6660-1763](https://orcid.org/0000-0001-6660-1763)

## ЗАГАЛЬНІ ЗБОРИ ГРОМАДЯН ЗА МІСЦЕМ ПРОЖИВАННЯ: ДОКТРИНАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Узагальнено, що в Україні багато уваги приділяється реформі органів місцевого управління та органів місцевого самоврядування. На відміну від попередніх етапів муніципальної реформи в Україні нині увага приділяється підвищенню ефективності функціонування органів місцевого самоврядування, плануються зміни як у системі місцевого самоврядування, так і у взаємодії органів місцевого самоврядування з організованою та неорганізованою громадськістю. Прикладом змін у системі місцевого самоврядування є заплановане утворення власних виконавчих органів обласних і районних рад.

Доведено, що в Україні найбільш комплексно проблематику загальних зборів громадян за місцем проживання аналізував О.С. Орловський, однак його висновки та пропозиції не знайшли свого вираження в монографічних працях із цього питання. Таких досліджень в українській юридичній літературі наразі немає, що робить опрацювання цієї проблематики актуальним та нагальним.

Що ж до монографічних досліджень, присвячених інститутам безпосередньої демократії загалом, то структурні підрозділи про загальні збори громадян за місцем проживання посідають у них чільне місце. Якщо звертатись до монографічних досліджень окремих інститутів безпосередньої демократії, то найчастіше про загальні збори громадян за місцем проживання йдеться у тих, які присвячені аналізу органів самоорганізації населення.

Проаналізовано сформоване в українській юридичній літературі теоретичне підґрунтя для подальшого вдосконалення законодавства про загальні збори громадян за місцем проживання в селах, селищах, містах та виявлено перспективні напрями для подальших досліджень цього інституту. Вони полягають у розширенні кола суб'єктів, що можуть ініціювати скликання та брати участь у загальних зборах громадян за місцем проживання, у спрощенні процесуальних вимог до скликання та проведення цих зборів тощо. Ці новели можуть бути застосовані в Законі України «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання», який станом на 01 жовтня 2021 р. перебуває на розгляді у Верховній Раді України.

*Ключові слова:* загальні збори громадян за місцем проживання, свобода зібрань, безпосередня демократія, демократія, місцеве самоврядування.

### **Petrenko A. GENERAL ASSEMBLIES OF CITIZENS AT THE PLACE OF RESIDENCE: DOCTRINAL PROVISIONS**

It is generalized that in Ukraine a lot of attention is paid to the reform of local governments and local self-governments. Unlike previous stages of municipal reform in Ukraine, at the current stage attention is paid to improving the efficiency of local governments, changes are planned both in the system of local government and in the interaction of local governments with organized and unorganized public. An example of changes in the system of local self-government is the planned formation of its own executive bodies of regional councils, district councils.

It is proved that in Ukraine the most comprehensive issue of the general meeting of citizens at the place of residence was analyzed by O.S. Orlovsky, however, his conclusions and proposals were not expressed in monographs on this issue. Accordingly, there is currently no such research in the Ukrainian legal literature, which makes the study of this issue relevant and urgent.

As for the monographic studies on the institutions of direct democracy in general, the structural units of the general meeting of citizens at the place of residence occupy a prominent place in them. If we turn to the monographic studies of individual institutions of direct democracy, then most often the general meeting of citizens at the place of residence is in those that are devoted to the analysis of self-organization of the population.

The theoretical basis for the further improvement of legislation on general assemblies of citizens at the place of residence in villages, settlements, cities introduced in Ukrainian legal literature has been analyzed, and the prospective directions for further researches of this institute are revealed. They are in expanding the range of subjects that can initiate assembly meeting and participate in general assemblies of citizens at the place of residence, in simplifying the procedural requirements for the initiating and providing of these assemblies, etc. These novels can be applied to the Law of Ukraine "On general assemblies (conferences) of members of a territorial community at their place of residence", which is under consideration by the Verkhovna Rada of Ukraine as of October 1, 2019.

*Key words:* general assemblies of citizens at the place of residence, freedom of assembly, direct democracy, democracy, local self-government.

**Постановка проблеми.** Наразі в Україні дуже багато уваги приділяється реформі органів місцевого управління та органів місцевого самоврядування. На відміну від попередніх етапів муніципальної реформи в Україні нині увага приділяється підвищенню ефективності функціонування органів місцевого самоврядування,

плануються зміни як у системі місцевого самоврядування, так і у взаємодії органів місцевого самоврядування з організованою та неорганізованою громадськістю. Прикладом змін у системі місцевого самоврядування є заплановане утворення власних виконавчих органів обласних і районних рад. Прикладом взаємодії органів місцевого

самоврядування з організованою громадськістю є активізація утворення органів самоорганізації населення та взаємодії з органами місцевого самоврядування сіл, селищ, міст. Прикладом взаємодії органів місцевого самоврядування з неорганізованою громадськістю є активізація проведення загальних зборів громадян за місцем проживання в селах, селищах, містах із метою пошуку способів вирішення нагальних питань місцевого значення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Такий інститут місцевого самоврядування, як загальні збори громадян за місцем проживання у селах, селищах, містах, незважаючи на зростання інтересу до нього, досі залишається малодослідженим в українській юридичній літературі. Так, у 2015 р. у Верховній Раді України зареєстровано проєкт закону «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання», однак досі він не знайшов свого відображення в публікаціях українських дослідників, крім Н.В. Мішиної (див. [1, с. 126–138; 2, с. 67–72]). Загалом, сплеск інтересу до досліджуваного питання в українській юридичній літературі спостерігався у 2000-х роках, коли його досліджували О.С. Орловський, А.С. Крупнік, О.В. Прієшкіна та інші вчені.

**Мета статті** – проаналізувати сформоване в українській юридичній літературі теоретичне підґрунтя для подальшого вдосконалення законодавства про загальні збори громадян за місцем проживання в селах, селищах, містах та виявити перспективні напрями для подальших досліджень цього інституту.

**Методи та матеріали.** Автор застосовує роботи українських фахівців із конституційного права, які досліджували проблеми місцевого самоврядування та безпосередньої демократії загалом, а також загальні збори громадян за місцем проживання в селах, селищах, містах. Основними методами дослідження є системний, який дозволив продемонструвати сучасний стан дослідженості інституту загальних зборів громадян за місцем проживання в селах, селищах, містах, та герменевтичний, який дав можливість оцінити пропозиції, внесок учених у розвиток законодавства щодо досліджуваного інституту місцевого самоврядування.

**Результати дослідження.** В Україні на монографічному рівні інститути безпосередньої демократії досліджувала О.В. Прієшкіна. У її монографії «Місцева демократія в Україні: інститути та організаційно-правові форми реалізації» є розділ «Загальні збори жителів за місцем проживання – важлива форма волевиявлення членів територіальної громади», однак у ньому, по-перше, в довільній формі викладаються норми чинного законодавства України про загальні збори громадян за місцем проживання, по-друге, надзвичай-

но велика увага приділяється органам самоорганізації населення [3, с. 248], яким доцільно було б присвятити окремий розділ.

Тісний зв'язок між загальними зборами громадян за місцем проживання та органами самоорганізації населення в Україні на монографічному рівні досліджувала Н.В. Мішина (див., наприклад, [4, с. 240; 5, с. 298]). Найбільш детально її висновки та пропозиції викладено в дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук на тему «Органи самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження» [6, с. 595].

Як очевидно з назви, дисертаційне дослідження присвячено формуванню та діяльності органів самоорганізації населення, однак Н.В. Мішина (як в історичному аспекті, так і під час дослідження сучасного досвіду створення та функціонування органів самоорганізації населення в Україні та їх аналогів у зарубіжних країнах) звернула увагу на те, що будинкові, вуличні, квартальні та інші комітети тісно пов'язані із загальними зборами громадян за місцем проживання. Саме на загальних зборах громадян за місцем проживання ініціюється утворення таких комітетів, обирається ініціативна група для державної реєстрації (якщо вона є необхідною), обираються посадові особи органів самоорганізації населення, заслуховуються звіти про роботу органів самоорганізації населення, вирішуються найважливіші питання місцевого життя. Також органи самоорганізації населення всіляко сприяють виконанню рішень, які були ухвалені на загальних зборах громадян за місцем проживання.

Цікавим є той факт, що Н.В. Мішина перший підрозділ (підрозділ 1.1.) свого дослідження присвятила огляду стану порівняльних досліджень органів самоорганізації населення і методиці пошуку об'єктів порівняння, окремо вказавши на наявність низки труднощів, які виникають під час пошуку аналогів органів самоорганізації населення в зарубіжних країнах. Однак проведений нею огляд свідчить про те, що стосовно загальних зборів громадян за місцем проживання аналогічної проблеми не існує, адже в будь-якій зарубіжній країні відповідний аналог знаходиться легко (за умови його наявності) [6, с. 20–46]. Також у цьому підрозділі дослідниця звернула увагу на вагомість належного функціонування органів самоорганізації населення і регулярного скликання та проведення загальних зборів громадян за місцем проживання для розвитку соціального капіталу.

Н.В. Мішина аналізувала сучасний стан законодавства України про загальні збори громадян за місцем проживання лише в аспекті достатності правового регулювання для забезпечення створення та функціонування органів самоорганізації населення. При цьому вона зазначила, що відповідні норми є надзвичайно застарілими

[6, с. 83–85]. Особливу увагу при цьому авторка звернула на те, що участь у загальних зборах громадян за місцем проживання можуть брати лише громадяни України, та дійшла висновку, що це впливає й на коло осіб, які можуть брати активну участь у функціонуванні органів самоорганізації населення. Вона підкреслила, що «станом на грудень 2009 р. Верховна Рада України розглядає в першому читанні законопроект № 2108; нова редакція ст. 8 є детальнішою, але й вона не ліквідує вказаної прогалини: відповідно до пропозиції суб'єктів законодавчої ініціативи до сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради необхідно подати «список учасників зборів (конференції) із зазначенням прізвища, імені, по батькові, дати народження, *серії і номера паспорта громадянина України (або тимчасового посвідчення громадянина України)* (курсив – Н.М.), домашньої адреси з номером телефону та особистого підпису кожного учасника зборів (конференції)» [6, с. 84]. Слід зазначити, що це питання не вирішено й досі.

Авторка також надала власне бачення проблемам розмежування загальних зборів громадян за місцем проживання та конференцій жителів, проаналізувала судову практику щодо оспорювання правомірності скликання загальних зборів громадян за місцем проживання, розглянула історичні приклади тісного взаємозв'язку між загальними зборами громадян за місцем проживання та органами самоорганізації населення на території сучасної України у ХХ столітті, приділила увагу їхній взаємодії на підставі загальнодержавних та місцевих нормативно-правових актів, зокрема статутів територіальних громад.

Дослідниця резюмувала: «Збори (конференції) проводяться не тільки для створення органів СОН<sup>1</sup>, обрання їх персонального складу, його переобрання тощо, а й з інших питань. Тому навіть у разі відсутності органів СОН й ініціативи їх створення в членів територіальних громад і мікрогромад може виникнути потреба в проведенні зборів (конференцій). Але утворення й функціонування органу СОН без їх проведення є неможливим. Ступінь значущості зборів (конференцій) для територіальних громад і мікрогромад є настільки високим, що вважаємо доцільним здійснення окремої нормативно-правової регламентації цього інституту, як і правового становища органів СОН, саме на державному рівні» [6, с. 279].

Наразі єдиним українським дослідником, який присвятив низку публікацій загальним зборам громадян за місцем проживання, є О.С. Орловський. Незважаючи на те, що останні його дослідження з цього питання публікувалися доволі давно, поки його матеріали є найбільш всеохоп-

ними, коли йдеться як про теоретичні аспекти, пов'язані зі скликанням та проведенням загальних зборів громадян за місцем проживання, так і про відповідну практику.

Уперше О.С. Орловський звернув увагу на проблемні питання, пов'язані із загальними зборами громадян за місцем проживання, досліджуючи правовий статус органів самоорганізації населення в межах своєї дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Він підкреслив важливість загальних зборів для формування персонального складу органів самоорганізації населення; нагальність вирішення на законодавчому рівні питань персонального обліку учасників загальних зборів (конференцій), які вирішують питання, пов'язані з утворенням та діяльністю органів самоорганізації населення; необхідність вирішення питань розпорядження майном органу самоорганізації населення на загальних зборах (конференції).

Після успішного захисту дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук О.С. Орловським надруковано низку наукових статей про загальні збори громадян за місцем проживання, як-от «Нормативно-правова регламентація загальних зборів членів територіальних громад» 2009 р., «Регулювання форм локальної демократії статутами територіальних громад» 2009 р., «Проблемні питання скликання і проведення загальних зборів громадян за місцем проживання» 2009 р., «Нормативно-правова регламентація загальних зборів членів територіальної громади на локальному рівні (на матеріалах міста Суми)» 2010 р. та інші.

Як свідчать назви цих праць, а також авторські висновки та пропозиції, О.С. Орловський аналізував нормативно-правову регламентацію загальних зборів громадян за місцем проживання переважно на місцевому рівні та основну увагу приділяв не теоретичним, а практичним проблемам, пов'язаним із загальними зборами громадян за місцем проживання в Україні.

Ураховуючи цю сферу наукових інтересів, О.С. Орловський виступав автором, співавтором, редактором низки науково-практичних брошур, у яких чільне місце відведено загальним зборам громадян за місцем проживання. Одне з науково-практичних видань, що вийшло друком під редакцією О.С. Орловського, присвячено суто питанням удосконалення законодавства України щодо проведення загальних зборів громадян за місцем проживання, адже «в брошурі зібрані матеріали П'ятої всеукраїнської науково-практичної конференції з питань самоорганізації населення «Удосконалення законодавства України щодо проведення загальних зборів за місцем проживання», яка проходила в м. Вінниці 15–16 травня 2010 року. На конференції були розглянуті акту-

<sup>1</sup> Самоорганізації населення.

альні проблеми правової регламентації загальних зборів членів територіальної громади за місцем проживання... Зокрема, було обговорено проєкт закону України «Про загальні збори членів територіальної громади за місцем проживання», підготовлений фахівцями ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», а також стан регламентації загальних зборів на місцевому рівні. У брошурі містяться тези виступів учасників конференції, тексти підсумкових документів, а також витяги з локальних нормативно-правових актів (статутів тощо) міст – обласних центрів, що регламентують загальні збори».

Значна увага загальним зборам була приділена О.С. Орловським та його співавторами у виданнях «Статут територіальної громади м. Одеса. Основні етапи створення» 2007 р., «Стан локальної демократії в містах України: роль громад та органів місцевого самоврядування» 2008 р.

У контексті зв'язку між загальними зборами громадян за місцем проживання та органами самоорганізації населення слід указати на такі видання за участю О.С. Орловського, як «Створення умов для розвитку локальної демократії (на прикладі м. Одеси)» 2003 р., «Створення, організація роботи та ліквідація органів самоорганізації населення у м. Одеса. Методичні рекомендації» 2004 р. та 2006 р., «Створення, організація діяльності та ліквідація органів самоорганізації населення в місті Одесі. Збірник нормативних актів та методичних рекомендацій (3-є вид., доповнене та змінене)» 2011 р., «Делегування повноважень органам самоорганізації населення» 2005 р., «Закон України «Про органи самоорганізації населення»: науково-практичний коментар» 2012 р. та інші.

Слід відмітити й активну нормотворчу діяльність О.С. Орловського. Він виступив одним зі співавторів тексту проєкту закону України «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» за реєстр. № 2467 від 24 березня 2015 р. Варто зауважити, що станом на 01 жовтня 2021 р. цей проєкт розглядається Верховною Радою України.

**Висновок.** Резюмуючи, слід зазначити, що в Україні найбільш комплексно проблематику загальних зборів громадян за місцем проживання аналізував О.С. Орловський, однак його висновки та пропозиції не знайшли свого вираження в монографічних працях із цього питання. Таких досліджень в українській юридичній літературі наразі немає, що робить опрацювання цієї проблематики актуальним та нагальним.

### *Література*

1. Мішина Н.В. Муніципальна реформа в Україні: стан і перспективи. *Право України*. 2018. № 4. С. 126–138.
2. Мішина Н.В. Конституційна регламентація місцевого самоврядування в Україні: сучасність та перспективи. *Публічне право*. 2015. № 3. С. 67–72.
3. Прієшкіна О.В. Місцева демократія в Україні: інститути та організаційно-правові форми реалізації: монографія. Одеса: Фенікс, 2005. 248 с.
4. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення: минуле, сучасне, перспективи: монографія. Одеса: Видавництво ОРІДУ НАДУ, 2008. 240 с.
5. Мішина Н.В. Конституційно-правове регулювання діяльності органів самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження: монографія. Одеса: Друкарський дім, 2009. 298 с.
6. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження: дис. ... д-ра юр. наук. 12.00.02: конституційне право; муніципальне право. Одеса, 2009. 595 с.