

УДК 352.11

DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i6.295>

А. О. Петренко

аспірант кафедри конституційного права

Національного університету «Одеська юридична академія»

orcid.org/0000-0001-6660-1763

ДОСЛІДЖЕННЯ ЗАГАЛЬНИХ ЗБОРІВ ГРОМАДЯН ЗА МІСЦЕМ ПРОЖИВАННЯ: РАДЯНСЬКІ ТА ПОСТРАДЯНСЬКІ ПІДХОДИ

Метою статті є аналіз поглядів учених попередніх поколінь на загальні збори громадян за місцем проживання у селах, селищах, містах, а також виявлення перспективних напрямів для подальших досліджень цього інституту.

Автор зазначає, що питання загальних зборів громадян за місцем проживання як однієї з форм безпосередньої демократії на місцевому рівні завжди привертало увагу вчених. Водночас відомі радянські дослідники інститутів безпосередньої демократії у своїх працях не присвячували розділи, підрозділи загальним зборам громадян за місцем проживання, а лише згадували про цей інститут.

Узагальнено, що перша хвиля інтересу до загальних зборів громадян за місцем проживання в україномовній та російськомовній юридичній літературі спостерігалась наприкінці XIX століття. Тоді більша частина території сучасної України перебувала у складі Російської імперії, в якій панував антидемократичний режим. Це не дало можливості для активного застосування цього інституту, тому відповідний історичний досвід на сучасному етапі навряд чи може стати у нагоді. До того ж на цьому етапі загальні збори функціонували лише у сільських населених пунктах. На підставі цього сформульовано пропозицію іменувати цей перший, дорадянський етап, що тривав із середини XIX століття до початку XX століття, таким чином: «загальні збори – органи сільського самоврядування».

Доведено, що після Революції 1917 року загальні збори громадян за місцем проживання не втратили своєї актуальності. Цей інститут існував протягом радянських часів, його було доволі сильно ідеологізовано задля застосування для агітації, тому історичний досвід цього періоду на сучасному етапі навряд чи може стати у нагоді. На підставі аналізу функціональної спрямованості загальних зборів у радянські часи сформульовано пропозицію виокремити такі два етапи їх розвитку у цей період: загальні збори – пропагандистські органи становлення радянської влади та активної класової боротьби (1920–1930 роки); загальні збори – засіб підвищення демократичності формування та функціонування державних органів (1950–1990 роки).

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

Petrenko A. O. STUDY OF THE GENERAL MEETING OF CITIZENS BY PLACE OF RESIDENCE: SOVIET AND POST-SOVIET APPROACHES

The aim of the article is to analyze the views of scientists of previous generations on the general meeting of citizens at the place of residence in villages, towns, cities, and to identify promising areas for further research of this institute.

The author notes that the issue of general meetings of citizens at the place of residence as one of the forms of direct democracy at the local level has always attracted the attention of scholars. At the same time, well-known Soviet researchers of the institutions of direct democracy in their works did not give sections, subdivisions to the general meeting of citizens at the place of residence, but only mentioned this institution.

It is generalized that the first wave of interest in the general meeting of citizens at the place of residence in the Ukrainian-language and Russian-language legal literature was observed in the late nineteenth century. At that time, most of the territory of modern Ukraine was part of the Russian Empire, which was ruled by an anti-democratic regime. This did not allow for the active use of this institution, and therefore the relevant historical experience at the present stage can hardly be useful. In addition, at this stage the general meeting functioned only in rural settlements. Based on this, a proposal was formulated to name this first, pre-Soviet stage, which lasted from the mid-nineteenth to the early twentieth century, “general meeting – the bodies of rural self-government”.

It is proved that after the Revolution of 1917 the general meeting of citizens at the place of residence has not lost its relevance. This institution existed during the Soviet era, it was quite strongly ideological in order to be used for agitation, and therefore the historical experience of this period at the present stage can hardly be useful. Based on the analysis of the functional orientation of the general meeting in Soviet times, a proposal was made to distinguish two stages of their development in this period: general meeting – propaganda bodies of Soviet power and active class struggle (1920–1930); general meeting – a means of increasing democratic formation and functioning of state bodies (1950–1990).

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

Постановка проблеми. Слід зазначити, що питання загальних зборів громадян за місцем проживання як однієї з форм безпосередньої демократії на місцевому рівні завжди привертало увагу вчених. Водночас відомі радянські дослідники інститутів безпосередньої демократії у своїх працях не присвячували розділи, підрозділи загальним зборам громадян за місцем проживання, а лише згадували про цей інститут.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сучасному етапі питання загальних зборів громадян за місцем проживання не дуже ґрунтовно, але все ж таки розкрито у публікаціях українських дослідників [1; 2]. У статті приділено увагу тим авторам, які отримали юридичну освіту за часів СРСР та досліджували загальні збори у своїх працях (В.Ф. Коток, В.Т. Кабишев, Г.В. Барабашев, К.Ф. Шеремет).

Метою статті є аналіз поглядів учених попередніх поколінь на загальні збори громадян за місцем проживання у селах, селищах, містах, а також виявлення перспективних напрямів для подальших досліджень цього інституту.

Основний текст. Відомий радянський учений В.Ф. Коток у своїй дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук «Проблеми розвитку безпосередньої демократії у Радянській державі» визначив, що «безпосередня демократія – це ініціатива та самодіяльність народних мас в управлінні державою, їх пряме волевиявлення під час опрацювання та прийняття державних рішень, а також їхня пряма участь у реалізації цих рішень, здійсненні народного контролю» [3, с. 9]. Однак під час дослідження форм безпосередньої демократії в СРСР він не звертався до загальних зборів громадян за місцем проживання.

В.Т. Кабишев у монографії «Пряме народовладдя у радянській державі» сформулював, що «пряме народовладдя – це безпосередня участь громадян у здійсненні влади під час опрацювання, прийняття та реалізації державних рішень» [4, с. 4–5]. Однак, незважаючи на те, що загальні збори громадян за місцем проживання відповідають цьому визначенню, якщо йдеться про СРСР (адже незалежного місцевого самоврядування не існувало), В.Т. Кабишев не приділяє уваги цій формі безпосередньої демократії у своєму дослідженні.

Г.В. Барабашев та К.Ф. Шеремет, відомі дослідники організації публічної влади на місцевому рівні в СРСР, у виданні «Безпосередня демократія в СРСР» (вони визначили її як пряму участь народних мас у вирішенні справ держави та суспільства [5, с. 5]) також не виокремили загальні збори громадян за місцем проживання в окремий розділ або підрозділ свого дослідження.

У радянські часи було захищено декілька дисертацій на здобуття наукового ступеня юридичних наук, присвячених загальним зборам громадян за місцем проживання. Слід відзначити дослідження В.І. Михайлової з теми «Накази та вироки сільських сходів першої Державній думі: на матеріалах українських губерній» 1976 року; В.О. Кочева з теми «Збори (сільські сходи) громадян. Державно-правовий аналіз» 1982 року; Б.Д. Накашидзе з теми «Збори громадян за місцем проживання у системі інститутів прямої демократії в СРСР» 1989 року.

З точки зору нашого дослідження, найбільший інтерес представляють розробки Б.Д. Накашидзе як найбільш сучасні.

Структурно дисертаційне дослідження Б.Д. Накашидзе складається зі вступу, висновків та трьох глав. Глави не структуровано на параграфи.

Главу «Збори громадян за місцем проживання як інститут соціалістичної демократії» присвячено виявленню природи зборів громадян за місцем

проживання з політико-правової точки зору, їх сутності та ролі у Радянському Союзі.

Глава II має назву «Основні напрями діяльності та повноваження зборів громадян за місцем проживання», її зміст відповідає назві, причому Б.Д. Накашидзе не аналізує діяльність зборів громадян за місцем проживання окремо від інших суб'єктів місцевого життя, а приділяє увагу співпраці, контролю громадських органів, державних органів, органів самоорганізації населення зі зборами. Б.Д. Накашидзе віддає належне контрольному потенціалу загальних зборів громадян за місцем проживання (заслуховування звітів, докладів органів державної влади, посадових осіб цих органів), а також пропонує для підвищення впливу загальних зборів громадян на суспільне та державне життя наділити їх додатковими повноваженнями. Так, він вважає плідним «включення зборів громадян за місцем проживання до процедури заміщення різних посад у місцевому державному апараті», а саме розмірковує, що «у містах і селищах, наприклад, варто було би представляти для попереднього схвалення на збори жителів кандидатури керівників і співробітників житлово-експлуатаційних органів. У сільських поселеннях доцільно обрання на сходах дільничних інспекторів міліції з подальшим їх затвердженням у відповідних районних органах» [6, с. 14].

Б.Д. Накашидзе сформулював, що у його дисертаційному дослідженні Глава III «Організація роботи зборів громадян за місцем проживання» «присвячена порядку підготовки і проведення зборів, характеру прийнятих на зборах рішень, способам їх реалізації і контролю виконання» [6, с. 18]. Слід підкреслити, що переважно процесуальні норми, проаналізовані у цій главі, а також авторські узагальнення, зроблені на підставі їхнього дослідження, є надзвичайно актуальними в умовах сьогодення. Відповідно, найменш застарілими з точки зору дослідження загальних зборів громадян за місцем проживання у XXI столітті є положення саме Глави III дисертаційного дослідження Б.Д. Накашидзе з теми «Збори громадян за місцем проживання у системі інститутів прямої демократії в СРСР».

Після розпаду СРСР в пострадянських країнах дослідження загальних зборів громадян за місцем проживання стали менш популярними.

Так, у 2003 році під час дослідження на монографічному рівні проблем прямої демократії у сучасному суспільстві В.М. Руденко звертався до аналізу інституту загальних зборів (сходу) громадян [7; 8]. У його дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук один із підрозділів має відповідну назву; загальні збори громадян за місцем проживання розглядаються разом із такими інститутами безпосередньої демократії, як референдум, правотворча ініціатива, народне вето, вибори. Задля популяризації своїх

напрацювань про загальні збори громадян за місцем проживання В.М. Руденко розміщував свої висновки та пропозиції щодо них, виокремлюючи їх у статті в періодичних виданнях, причому одна зі статей є вагомою за своїм обсягом (майже 40 сторінок часопису [9]). Цей текст структурно поділений на три частини з такими назвами:

- «Поняття загальних зборів (сходів) громадян, походження та розвиток інституту загальних зборів (сходів) громадян, його загальна характеристика»;
- «Переваги та недоліки інституту загальних зборів (сходів) громадян»;
- «Інститут загальних зборів (сходів) громадян у Росії: історичний досвід та сучасне російське законодавство».

У першій частині своєї праці В.М. Руденко ретельно дослідив історію загальних зборів громадян за місцем проживання як за кордоном, так і на слов'янських землях. Він стверджує, що «у різні часи цей інститут був відомий практично усім народам» [8, с. 282], та описує збори вікінгів, збори громадян міст-держав на головних площах міст тощо.

У працях В.М. Руденка приділено надзвичайно багато уваги теоретичним питанням, пов'язаним із загальними зборами громадян за місцем проживання. Він надає вагоме значення формулюванню визначення цього поняття з урахуванням його ознак (добровільний характер участі громадян у зборах, активна громадянська позиція з точки зору формування порядку денного зборів, свідомо громадянська участь в обговоренні питань порядку денного зборів тощо). Також дослідник узагальнює наявні в юридичній літературі класифікації загальних зборів громадян за місцем проживання за різними підставами (територія проведення, обов'язковість проведення тощо). Все це робить його висновки та пропозиції універсальними, незважаючи на те, що вони ґрунтуються не на вивченні українського досвіду, а на аналізі практики проведення загальних зборів громадян за місцем проживання у зарубіжних країнах.

Порівняно з іншими дослідниками інституту загальних зборів громадян за місцем проживання В.М. Руденко приділив надзвичайно багато уваги питанням переваг та недоліків загальних зборів громадян за місцем проживання загалом та порівняно з іншими формами безпосередньої демократії на місцевому рівні зокрема. Оскільки аналогічні узагальнення відсутні, слід більш детально зупинитись на його напрацюваннях у цій сфері.

До недоліків загальних зборів громадян за місцем проживання В.М. Руденко, інколи з посиланням на інших дослідників, пропонує відносити такі:

- з огляду на складність місцевого життя, ті проблеми, які доводиться вирішувати сьогодні, цей інститут не дає змогу приймати рішення оперативно і професійно;

- під час проведення великих загальних зборів в обговоренні питань фактично можуть взяти участь не більше 100 осіб; ці активні учасники зборів фактично стають представниками інших громадян, тому у загальних зборах фактично наявні елементи представницької системи;

- необхідність особистої участі в роботі зборів імпонує далеко не всім громадянам, тому сьогодні організаторам зборів (сходів) все частіше і частіше доводиться стикатися з проблемою абсентеїзму [8, с. 295–298].

До переваг загальних зборів громадян за місцем проживання В.М. Руденко, інколи з посиланням на інших дослідників, пропонує відносити такі:

- інститут загальних зборів (сходів) маніфестує приналежність влади народу, верховна влада невідчужувано залишається в руках народу;

- загальні збори (сходи) громадян дають змогу залучати до управління суспільством широкі верстви населення, акумулювати у відповідних рішеннях безпосередню ініціативу і творчий досвід народних мас;

- загальні збори (сходи) дають змогу приймати рішення оперативно за участю всіх зацікавлених громадян;

- загальні збори (сходи) дають змогу приймати рішення зі знанням справи; підлягають обговоренню питання, що, як правило, близькі громадянам; вони добре обізнані в нюансах, які можуть бути невідомими органам влади або посадовим особам;

- завдяки загальним зборам (сходам) у ході спільного обговорення питань виявляється їх взаємозв'язок, що дає змогу знайти найбільш оптимальний варіант вирішення проблеми;

- загальні збори (сходи) – це хороша школа громадськості;

- загальні збори (сходи) сприяють становленню громадської влади, тобто влади іншої, ніж влада установ і посадових осіб, влади, заснованої не стільки на примусі, скільки на силі зобов'язань і міцних взаємовідносин [8, с. 293–295].

У 2001 році успішно захистила дисертаційне дослідження на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук, присвячене безпосередній демократії, Л.О. Нудненко. Під час аналізу загальних зборів громадян за місцем проживання слід звернути увагу як на її висновки та пропозиції щодо цього інституту, так і на загальні розробки щодо всіх інститутів безпосередньої демократії загалом.

Л.О. Нудненко узагальнила наявні в юридичній літературі класифікації інститутів безпосередньої демократії, а також запропонувала власні класифікаційні підстави, у сукупності нарахувавши 10 таких підстав. Кожну з них доцільно застосувати до загальних зборів громадян за місцем проживання для того, щоби зрозуміти цей інститут краще. Це такі підстави: за територією дії, за

суб'єктами (залежно від того, має інститут безпосередньої демократії індивідуальне чи колективне начало), за джерелом правового регулювання інституту безпосередньої демократії, за юридичною значущістю таких, що приймаються, рішень, за регулярністю проведення, за наявністю або відсутністю правової регламентації, за колом питань, що виносяться на розгляд, за характером та ступенем зв'язку інституту безпосередньої демократії з народним представництвом, за способом впливу на суспільні відносини, за ступенем практичної реалізації [10, с. 157–165].

Щодо загальних зборів за місцем проживання Л.О. Нудненко висловила такі концептуальні узагальнення:

– погодилась із наявністю зв'язку між правом збиратись мирно, без зброї та проводити збори з інститутом загальних зборів за місцем проживання (власне, саме з цього зв'язку вона починає відповідний підрозділ свого дисертаційного дослідження – підрозділ 4.3 «Публічні маніфестації та збори (сходи) громадян»);

– запропонувала «розгляд ролі і місця зборів (сходів) громадян у системі місцевого самоврядування в трьох аспектах: 1) як інституту безпосередньої демократії; 2) у визначених законом випадках – як інституту представницької демократії; 3) як однієї з форм здійснення територіального громадського самоврядування» [10, с. 17–18]; слід взяти їх до уваги щодо України.

Висновки. Після Революції 1917 року загальні збори громадян за місцем проживання не втратили своєї актуальності. Цей інститут існував протягом радянських часів, його було доволі сильно ідеологізовано задля застосування для агітації, тому історичний досвід цього періоду на сучасному етапі навряд чи може стати у нагоді. На підставі аналізу функціональної спрямованості загальних

зборів у радянські часи сформульовано пропозицію виокремити два такі етапи їх розвитку у цей період: загальні збори – пропагандистські органи становлення радянської влади та активної класової боротьби (1920–1930 роки), загальні збори – засіб підвищення демократичності формування та функціонування державних органів (1950–1990 роки).

Література

1. Mishyna N. Hermeneutics in the Constitutional Law of Ukraine. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2021. Т. 28(XXVIII). С. 104–109.
2. Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення у контексті теорій про природу місцевого самоврядування. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2021. № 1. С. 26–30.
3. Коток В. Ф. Проблемы развития непосредственной демократии в Советском государстве : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. Москва, 1965. 38 с.
4. Кабышев В. Т. Прямое народовластие в советском государстве. Саратов, 1974. 149 с.
5. Барабашев Г. В., Шеремет К. Ф. Непосредственная демократия в СССР. Москва : Знание, 1984. 64 с.
6. Накашидзе Б. Д. Собрания граждан по месту жительства в системе институтов прямой демократии в СССР : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 1989. 24 с.
7. Руденко В. Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург : УрО РАН : Институт философии и права, 2003. 474 с.
8. Руденко В. Н. Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе : дисс. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2003. 488 с.
9. Руденко В. Н. Институт общего собрания (схода) граждан в современном публичном праве. *Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук*. 2002. № 3. С. 378–413.
10. Нудненко Л. А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления: проблемы теории и практики : дисс. ... докт. юрид. наук. Москва, 2001. 342 с.