

АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

щодо правової регламентації загальних зборів (конференцій) членів територіальної громади за місцем проживання

Проект Закону України «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» зареєстрований у парламенті за № 2467 від 24.03.2015 (далі – законопроект №2467)¹.

Проект Закону внесено народними депутатами України Власенко С.В., Подоляк І.І., Березюком О.Р., Медуницею О.В., Хмільом М.М., Юринець О.В., Пацканом В.В., Курило В.С., Чумаком В.В., Поповим І.В., Матвійчуком Е.Л., Сольваром Р.М., Заліщук С.П., Новак Н.В., Соболевим С.В., Мірошніченко Ю.Р., Павленко Ю.О.

Законопроект № 2467 розроблений громадськими експертами на чолі із ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення». Проект проходив неодноразові обговорення експертами, науковцями, представниками громадських об'єднань, органів публічної влади.

Метою прийняття Закону є суттєве покращення існуючої ситуації у сфері регламентації форм локальної демократії і створення умов для безпосередньої участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення, що дозволить членам територіальних громад брати більш активну участь у здійсненні місцевого самоврядування та посилить їхню відповідальність за стан справ у відповідній територіальній громаді.

Чинне правове регулювання

На сьогодні основними нормативно-правовими актами, які стосуються даної сфери є: Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року, Постанова Верховної Ради України від 17.12.1993 «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні».

Конституція України передбачає, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» загальні збори – це зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення. **Статтею 8 цього Закону** визначається, що загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності.

Відповідно до частини 3 статті 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається **законом та статутом територіальної громади**. На сьогодні відсутній закон, який би регулював порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання.

У системі чинного законодавства є ще один нормативно-правовий акт – Постанова Верховної Ради України від 17.12.1993 «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні». Він входить у протиріччя із Конституцією та Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», не відповідає сучасним підходам реалізації цієї форми безпосередньої участі громадян

¹ Проект Закону внесено народними депутатами України: Власенко С.В., Подоляк І.І., Березюком О.Р., Медуницею О.В., Хмільом М.М., Юринець О.В., Пацканом В.В., Курило В.С., Чумаком В.В., Поповим І.В., Матвійчуком Е.Л., Сольваром Р.М., Заліщук С.П., Новак Н.В., Соболевим С.В., Мірошніченко Ю.Р., Павленко Ю.О. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54539

у вирішенні питань місцевого значення. Варто відзначити, що законодавче визначення порядку скликання та проведення загальних зборів і конференцій має також важливе значення для ініціювання та обрання органів самоорганізації населення, які є складовою системи місцевого самоврядування відповідно до Конституції та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Законопроект № 2467 і Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади.

Як вказується у законопроекті № 2467, Закон покликаний визначити правові та організаційні засади скликання та проведення загальних зборів членів територіальної громади за місцем проживання (далі – загальних зборів) та конференцій їхніх представників (далі – конференцій), повноваження загальних зборів (конференцій) та порядок реалізації цих повноважень.

Слід відзначити, що законопроектом № 2467 пропонується внести зміни до статті 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», виклавши її в наступній редакції:

«Стаття 8. Загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання

1. Загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення.

2. Рішення загальних зборів (конференції) членів територіальної громади підлягають обов'язковому розгляду органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

3. Порядок проведення загальних зборів (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади».

Таким чином, *по-перше*, пропонованими змінами *приводиться у відповідність до сучасних підходів та європейських стандартів визначення кола суб'єктів реалізації* цієї форми безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення.

У частині 1 статті 7 законопроекту деталізується, що брати участь у роботі загальних зборів (конференції) з правом вирішального голосу можуть члени територіальної громади, які досягли вісімнадцятирічного віку, не визнані судом недієздатними та на законних підставах проживають в межах територіальної громади (відповідної мікрогромади). Законопроект забороняє будь-які обмеження прав членів територіальної громади на участь у роботі загальних зборів (конференції) залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, політичних уподобань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, мовних або інших ознак.

По-друге, проблемним питанням на сьогодні є відсутність правового регулювання можливості проведення загальних зборів членів територіальної громади за умови наявності проживання в межах територіальної громади (мікрогромади) значної кількості жителів, тому пропонується передбачити конференції членів територіальної громади за місцем проживання.

У тексті законопроекту деталізується поняття конференції, наводиться правова регламентація квот представництва делегатів на конференціях та інші питання порядку скликання конференцій.

По-третє, відповідно до пропонованих змін визначається, що рішення загальних зборів (конференції) членів територіальної громади підлягають обов'язковому розгляду органами та посадовими особами місцевого самоврядування. У розділі IV законопроекту № 2467 деталізується уже сам механізм реалізації рішень загальних зборів (конференцій). Так, рішення загальних зборів (конференцій), які стосуються органів місцевого самоврядування чи їхніх посадових осіб, підлягають обов'язковому розгляду по суті у місячний термін після отримання протоколу загальних зборів (конференції) на відкритому засіданні відповідного органу місцевого самоврядування чи його посадовими особами. Рішення загальних зборів (конференцій), які не відповідають чинному законодавству або прийняті з питань, що не віднесені до їх повноважень, зупиняються відповідною сільською, селищною, міською, районною в місті (у разі її створення) радою з одночасним зверненням до суду про скасування такого рішення.

Міжнародні зобов'язання у сфері створення умов для участі у вирішенні питань місцевого значення

Проект Закону «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» розроблений із врахуванням Європейської хартії місцевого самоврядування, Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування «Про право участі у справах місцевого органу влади» та інших міжнародних актів і стандартів.

Хартією право громадян на участь в управлінні державними справами визнається одним з базових демократичних принципів, які поділяються всіма державами-членами Ради Європи. Вказується, що це право найбільш безпосередньо може здійснюватись саме на місцевому рівні. В Хартії визнається можливість реалізації місцевого самоврядування як через місцеві органи, так і інші форми, зокрема, збори громадян, референдуми або будь-які інші форми прямої участі громадян, що дозволяються законом.

Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади заохочує держави-сторони передбачати у законодавстві засоби для забезпечення кожному громадянину права участі у справах місцевого органу, процедури залучення жителів на найближчому рівні до місцевих органів влади, враховувати специфіку місцевих органів влади.

Рекомендації 119 (2001) Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» серед основних принципів політики демократичної участі на місцевому рівні передбачають також вироблення загальних підходів до вирішення питання участі громадян – як через механізми представницької демократії, так і через форми прямої участі в ухваленні рішень та в управлінні місцевими справами. Рекомендації спонукають шукати нові способи піднесення громадянської свідомості та спільно з громадами і органами місцевої влади сприяти культурі демократичної участі, підвищувати обізнаність кожного мешканця про його належність до громади та заохочувати громадян брати на себе відповідальність і робити внесок у життя своїх громад.

Рекомендації наголошують на необхідності приділяти більше уваги зв'язкам між органами влади та громадянами, заохочувати місцевих лідерів робити наголос на участі громадян та уважно ставитись до їхніх вимог та очікувань з метою забезпечити належну відповідь на потреби, які ці громадяни висловлюють. Стосовно іноземців в Рекомендаціях вказується, що слід заохочувати, зокрема, їхню активну участь у житті місцевої громади на недискримінаційних засадах – відповідно до положень конвенції Ради Європи «Про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні».

Рекомендації № 113 (2002) «Про відносини між громадськістю, місцевою радою й виконавчою владою в місцевій демократії (інституційні рамки місцевої

демократії)» передбачають, що участь громадян повинна виражатись не тільки під час виборчих кампаній та актів голосування, але для справжнього функціонування місцевої демократії важливо, щоб зв'язки між місцевими органами влади, обраними представниками й громадськістю зміцнювались.

Законопроектom № 2467 враховано також рекомендації Європейської комісії проти расизму та нетерпимості щодо підписання та ратифікації Україною Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні. Право на участь в загальних зборах (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання розширено, з чим і пов'язані потреби внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Прийняття законопроекту № 2467 сприятиме:

- формуванню належної правової бази для скликання та проведення загальних зборів (конференцій) членів територіальної громади за місцем проживання, а також реалізації їхніх рішень;

- створенню правових умов для реалізації однієї із форм безпосередньої участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення;

- розвитку органів самоорганізації населення, заохоченню жителів брати на себе відповідальність і робити внесок у життя своїх громад.

Тетяна ЯЦКІВ,

Координатор програми
правової підтримки НУО
Центру громадської
адвокатури

на замовлення

ВГО «Асоціація сприяння
самоорганізації населення»