

УДК 352.1

*А. О. Петренко**аспірант кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»***ЗАГАЛЬНІ ЗБОРИ ГРОМАДЯН ЗА МІСЦЕМ ПРОЖИВАННЯ У РІШЕННЯХ УКРАЇНСЬКИХ СУДІВ**

В Україні продовжується тенденція підвищення уваги до розбудови усіх інститутів безпосередньої демократії, і є сподівання, що загальні збори громадян за місцем проживання не залишаться осторонь. Наразі активізація застосування цієї форми безпосередньої демократії на місцевому рівні є незначною, оскільки майже відсутня нормативна регламентація відповідних суспільних відносин. Фактично, на загальнодержавному рівні при проведенні загальних зборів громадян за місцем проживання зацікавлені суб'єкти керуються лише кількома статтями Закону України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» та Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р.

Наразі питання, пов'язані з удосконаленням нормативної регламентації порядку організації та проведення загальних зборів громадян за місцем проживання, аналізували лише О.С. Орловський [1; 2; 3] та Н.В. Мішина [4; 5; 6]. Проте Н.В. Мішина досліджувала означену проблему лише у контексті зв'язку загальних зборів громадян за місцем проживання з органами самоорганізації населення, а праці О.С. Орловського є доволі давніми. Таким чином, виокремлена проблема є актуальною, нагальною та потребує свого дослідження.

Метою статті є аналіз рішення Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції, що мають відношення до загальних зборів громадян за місцем проживання, та формулювання рекомендацій щодо врахування відповідних висновків та пропозицій при удосконаленні нормативної регламентації загальних зборів громадян за місцем проживання.

Судова система України складається з судів загальної юрисдикції та з Конституційного Суду України – єдиного органу конституційної юрисдикції. Враховуючи вагому роль Конституційного Суду України у розвитку правової системи країни, доцільно почати цю статтю з аналізу його рішень.

Ч. 2 ст. 5 Конституції передбачає, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Це положення Основного Закону було предметом уваги Конституційного Суду України двічі:

– у 2005 р. у справі про здійснення влади народом було надано офіційне тлумачення положень ч.1 ст. 103 Конституції в контексті положень, зокрема ст. 5 (справа про здійснення влади народом);

– у 2008 р. у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі було надано його офіційне тлумачення.

Рішенням у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі витлумачена і ст. 69 Основного Закону, відповідно до якої «народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії» [7].

Офіційне тлумачення у 2008 р. стосувалося, однак, питань всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Президент України звернувся до Конституційного Суду з проханням дати відповіді на такі питання:

– «чи є можливим здійснення народом України як носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні законодавчої влади безпосередньо і, зокрема, прийняття всеукраїнським референдумом законів України? І якщо це є можливим, то:

– чи потребують рішення всеукраїнського референдуму стосовно законів затвердження або схвалення Верховною Радою України;

– чи застосовується стосовно законів, прийнятих всеукраїнським референдумом, процедура підписання і оприлюднення, визначена частиною другою статті 94 Конституції України» [8].

Більш цікавим з точки зору цього дослідження є Рішення Конституційного Суду у справі про здійснення влади народом:

– у мотивувальній частині Рішення Конституційний Суд сформулював юридичну позицію про взаємозв'язок безпосередньої (здійснення народного волевиявлення через вибори, референдуми тощо) та представницької (здійснення влади народом через органи державної влади та органи місцевого самоврядування) демократії, а також про відсутність переваг жодної з цих форм здійснення влади народом. Це є важливим для розуміння того, що і безпосередня, і представницька демократія з точки зору Конституційного Суду є однаково важливими, а отже, це стосується і рішень, прийнятих із застосуванням кожної з цих форм демократії;

– у мотивувальній частині Рішення Конституційний Суд посилається на наведений у ч. 2 ст. 5

Конституції перелік форм безпосередньої демократії як на невичерпний, адже стосовно нього використано слово «тощо». Таке саме ставлення висловлюється і стосовно ст. 69 Конституції. З точки зору Суду, «за Основним Законом України народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (стаття 69) (зокрема вибори народних депутатів України, Президента України, депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, сільських, селищних, міських голів, всеукраїнський та місцеві референдуми) в порядку, встановленому Конституцією та законами України. Здійснення народного волевиявлення у зазначених формах безпосередньої демократії є реалізацією народом своєї влади шляхом затвердження відповідних рішень (законів) і формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні» [9].

У резолютивній частині резюмовано, що «результати народного волевиявлення у визначених Конституцією та законами України формах безпосередньої демократії є обов'язковими» [10].

Отже, відповідно до ч. 2 ст. 5 та ст. 69 Конституції України:

- народ здійснює свою владу через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також безпосередньо. При цьому обидві форми є рівноправними;

- народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії – наведений у Конституції перелік є невичерпним та може бути конкретизований нормами Законів України;

- результати народного волевиявлення у визначених Конституцією та законами України формах безпосередньої демократії є обов'язковими.

Дійти цих висновків можливо з урахуванням проаналізованих вище рішень Конституційного Суду України, а відповідні положення слід враховувати при подальшому удосконаленні нормативної регламентації загальних зборів громадян за місцем проживання.

Як вже зазначалось, судова система України складається з Конституційного Суду України (єдиного органу конституційної юрисдикції) та з низки судів загальної юрисдикції. Вагома кількість судів загальної юрисдикції зумовлює той факт, що вони є значно більш активними, коли йдеться про прийняття рішень, які стосуються загальних зборів громадян за місцем проживання. Варто підкреслити, що, якщо Конституційний Суд України поки що не приймав рішень, які б стосувались виключно загальних зборів громадян за місцем проживання, суди загальної юрисдикції в Україні неодноразово робили це. Єдиний державний реєстр судових рішень України містить доволі багато судових рішень, що стосу-

ються різних аспектів, пов'язаних з загальними зборами громадян за місцем проживання. Саме дослідження судової практики є найбільш плідним при визначенні подальших напрямів розвитку чинного законодавства України, а тому слід приділити ретельну увагу вивченню найбільш типових рішень.

Одною з проблем, яка призводить до численних звернень до судів загальної юрисдикції у контексті загальних зборів громадян за місцем проживання, є проблема правомочності таких зібрань. Доволі типовим судовим рішенням з цього питання є Постанова від 1 червня 2009 р. у справі № 2-а-1242/09/2512, прийнята Менським районним судом Чернігівської області.

Як витікає з матеріалів справи, «у квітні 2009 року до Менського районного суду Чернігівської області із адміністративним позовом звернувся ОСОБА_4 до міського голови м. Мена Чернігівської області Кадушко М.Д. про визнання його дій незаконними, зборів жителів м. Мена неправомочними та зобов'язання відповідача організувати та провести збори жителів м. Мена у відповідності до чинного законодавства. Свій позов мотивує тим, що 16.01.2009 року відбулися збори жителів міста Мена Чернігівської області з грубим порушенням вимог положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затверджених Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року» [11].

Ознайомлення з Постановою свідчить про те, що фізична особа, яка подала адміністративний позов (далі – Позивач), ймовірно, мала на це достатньо підстав. Відповідач заявив, що на його думку, загальні збори громадян за місцем проживання відбулися, адже відбулась відкрита зустріч голови м. Мена з громадянами.

У ході судового засідання було виявлено:

- відсутність свідчень на користь того, що ініціатива щодо скликання зборів виходила від членів міської громади, – відповідні письмові пропозиції, підписні листи тощо відсутні;

- для організації цих зборів головою м. Мена було видано розпорядження «Про проведення зборів жителів міста» від 24 грудня 2008 р.;

- на зборах були присутніми приблизно 110 членів міської громади. Точне число присутніх встановити не вдалося, оскільки реєстрація не велась. Таким чином, неможливо виявити, чи були збори правомочними;

- суду не вдалося встановити, чи присутні на зборах члени міської громади діяли від свого імені, чи вони були обрані членами територіальних мікрогромад (будинковими, вуличними, квартальними тощо) для того, щоб представляти їхні інтереси на загальних зборах громадян за місцем проживання. Це фактично перетворило б загальні збори на конференцію представників громадян,

і надало зібранню правомочності, незважаючи на вельми невелику кількість присутніх;

– порядок денний цих зборів включав звіт міського голови за свою діяльність та роботу міської ради і виконкому у 2008 р., а також доповідь про стан та завдання з дотримання правопорядку і законності на території міста;

– на зборах приймалися рішення, які заносились у протокол загальних зборів громадян за місцем проживання від 16 січня 2009 р.

Виходячи з численних порушень, що мали місце як при організації, так і при проведенні загальних зборів громадян за місцем проживання у м. Мена 16 січня 2009 р., Менський районний суд Чернігівської області постановив:

– «визнати незаконними дії міського голови м. Мена Чернігівської області Кадушко М.Д. з проведення зборів жителів м. Мена Чернігівської області 16.01.2009 року;

– визнати збори жителів м. Мена Чернігівської області 16.01.2009 року неправомочними» [12].

Слід підкреслити, що вимоги Позивача було задоволено частково. У частині зобов'язання відповідача організувати та провести збори жителів м. Мена у відповідності до чинного законодавства Менський районний суд Чернігівської області вимоги не підтримав, що є цілком вірним. Адже виходячи з природи загальних зборів громадян за місцем проживання та зі змісту Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні від 17 грудня 1993 р., вони проводяться за ініціативою членів відповідної територіальної громади [13]. Варто зауважити, що суди загальної юрисдикції завжди дотримуються такої позиції, захищаючи інтереси членів територіальних громад. Наприклад, Садовський районний суд Херсонської області Постановою від 1 листопада 2006 року у справі № 2-а-60/07 за скаргою на бездіяльність суб'єкта владних повноважень виявив, що «члени територіальної громади Широківської сільської ради в кількості шістдесят чолівік письмово звернулись до відповідача (Широківського сільського голови Скадовського району Херсонської області - А.П.) з вимогою провести загальні збори громадян членів територіальної громади для розгляду питань, які є невідкладними та важливими для жителів села членів територіальної громади. Але незважаючи на це, відповідач не проводить загальні збори громадян, порушуючи тим самим їх права» [14]. Суд зобов'язав цю посадову особу скликати загальні збори громадян за місцем їх проживання по Широківській сільській раді, тим самим підкресливши, що за наявності ініціативи членів територіальної громади щодо проведення загальних зборів, представники публічної влади зобов'язані (а не мають право) скликати такі збори.

Варто зауважити, що практика судів загальної юрисдикції щодо визнання загальних зборів громадян за місцем проживання неправомочними, є вельми поширеною. Ще одним прикладом може слугувати Рішення Черняхівського районного суду Житомирської області від 4 січня 2013 року у справі №2/0624/818/2012, яким було визнано неправомочними збори уповноважених представників громадян с. Ганопіль та скасовано їхні рішення. Позивач скаржився на те, що «на зборах уповноважених представників громадян с. Ганопіль було прийнято рішення про прийняття пропозиції громадян щодо перегляду рішення сесії про надання йому дозволу на виготовлення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки для передачі в приватну власність, яке було враховано депутатами при скасуванні рішення сесії по даному питанню», та перераховував порушення, що було припущено при організації та проведенні зборів» [15].

Суд визнав не усі порушення, більше того – деякі з виявлених порушень було віднесено до несуттєвих (у тому числі про те, що голосування проводилось за декілька пропозицій відразу, та що рішення не підписані головою і секретарем зборів, оскільки вони спростовуються протоколом зборів). З точки зору дослідження обраного інституту, важливим є те, які порушення Суд відніс до суттєвих:

– на зборах із 160 громадян дорослого населення села були присутні 30 жителів села, норми представництва на них радою, її виконавчим органом або органом територіальної самоорганізації громадян не визначались, представники громадян для участі в зборах не обирались зборами відповідного територіального утворення та не визначались сільською радою;

– для ведення протоколу зборів не обирався секретар зборів;

– порядок денний і порядок роботи зборів не затверджувався зборами;

– реєстрація громадян присутніх на зборах не проводилась.

На зборах уповноважених представників громадян с. Ганопіль, поряд з розглядом питань, які були внесені в порядок денний зборів, було розглянуто питання та прийнято по ньому рішення про прийняття пропозиції громадян щодо перегляду рішення сесії про надання Позивачу дозволу на виготовлення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки для передачі в приватну власність, яке пізніше було враховано депутатами при скасуванні рішення сесії по даному питанню, яке не було внесено в порядок денний зборів.

У статті виявлено рішення Конституційного Суду України, положення яких доцільно врахувати при подальшому удосконаленні законодавства України про загальні збори громадян за міс-

цем проживання; до їх числа віднесено Рішення у справі про здійснення влади народом 2005 р. та Рішення у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі 2008 р. Автором статті доведена необхідність врахування положень мотивувальної частини рішень судів загальної юрисдикції, що мають відношення до загальних зборів громадян за місцем проживання, при подальшому удосконаленні відповідного законодавства; цю тезу проілюстровано шляхом аналізу низки рішень судів загальної юрисдикції про визнання загальних зборів громадян за місцем проживання неправомочними. Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають у ґрунтовному аналізі рішень судів загальної юрисдикції з більш широкого кола питань.

Література

1. Орловський О.С. Нормативно-правова регламентація загальних зборів членів територіальної громади. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президенті України. 2009. Вип. 1. С. 158–167.
2. Орловський О.С. Регулювання форм локальної демократії статутами територіальних громад. Юридичний вісник. 2009. № 2. С. 24–30.
3. Орловський О.С. Проблемні питання скликання і проведення загальних зборів громадян за місцем проживання. Збірник наукових праць НАДУ при Президенті України. 2009. Вип. 2. С.143-161.
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. Одеса, 2009. 595 с.
7. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 142.
8. У справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі): Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008. Офіційний вісник України. 2008. № 32. Ст. 1056.
9. У справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом): Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005. Офіційний вісник України. 2005. № 41. Ст. 2605.
10. У справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом): Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005. Офіційний вісник України. 2005. № 41. Ст. 2605.
11. Постанова Менського районного суду Чернігівської області від 1 червня 2009 р. у справі № 2-а-1242/09/2512. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/5770648> (дата звернення: 1.10.2018 р.)
12. Постанова Менського районного суду Чернігівської області від 1 червня 2009 р. у справі № 2-а-1242/09/2512. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/5770648> (дата звернення: 1.10.2018 р.)
13. Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: затверджене Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 6. Ст. 30.
14. Садовський районний суд Херсонської області Постановою від 1 листопада 2006 року у справі № 2-а-60/07. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/4097171> (дата звернення: 1.10.2018 р.)
15. Рішення Черняхівського районного суду Житомирської області від 4 січня 2013 року у справі №2/0624/818/2012. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/28469258>(датазвернення:1.10.2018р.).

Анотація

Петренко А. О. Загальні збори громадян за місцем проживання у рішеннях українських судів. – Стаття.

У статті виявлено рішення Конституційного Суду України, положення яких доцільно враховувати при подальшому удосконаленні законодавства України про загальні збори громадян за місцем проживання; до їх числа віднесено Рішення у справі про здійснення влади народом 2005 р. та Рішення у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі 2008 р. Автором статті доведена необхідність врахування положень мотивувальної частини рішень судів загальної юрисдикції, що мають відношення до загальних зборів громадян за місцем проживання, при подальшому удосконаленні відповідного законодавства; цю тезу проілюстровано шляхом аналізу низки рішень судів загальної юрисдикції про визнання загальних зборів громадян за місцем проживання неправомочними.

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

Аннотация

Петренко А. А. Общее собрание граждан по месту жительства в решениях украинских судов. – Статья.

В статье выявлены решения Конституционного Суда Украины, положения которых целесообразно учитывать при дальнейшем совершенствовании законодательства Украины об общем собрании граждан по месту жительства; к их числу отнесены Решение по делу об осуществлении власти народом 2005 г. и Решение по делу о принятии Конституции и законов Украины на референдуме 2008 г. Автором статьи доказана необходимость учета положений мотивировочной части решений судов общей юрисдикции, имеющих отношение к общему собранию граждан по месту жительства, при дальнейшем усовершенствовании соответствующего законодательства; этот тезис проиллюстрирован путем анализа ряда решений судов общей юрисдикции о при-

знании общего собрания граждан по месту жительства неправомочными.

Ключевые слова: общее собрание граждан по месту жительства, свобода собраний, непосредственная демократия, демократия, местное самоуправление.

Summary

Petrenko A. O. General Assemblies of citizens at the place of residence in the decisions of Ukrainian courts. – Article.

The article reveals the decision of the Constitutional Court of Ukraine, the provisions of which should be taken into account when further improving the legislation of Ukraine on general assemblies of citizens at the place

of residence; among them – the decision “On the exercise of power by the people”, 2005 and the decision “On the adoption of the Constitution and laws of Ukraine in the referendum”, 2008. The author of the article has proved the necessity to take into account the provisions of a motive part of the decisions of the courts of general jurisdiction that are relevant to the general assemblies of citizens at the place of residence, with further improvement of the relevant legislation; this thesis is illustrated by analyzing a number of decisions of courts of general jurisdiction on the recognition of general assemblies of citizens at the place of residence unauthorized.

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