
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

DOI 10.31558/2518-7953.2019.2.16

УДК 352.11

А. О. Петренко,
аспірант кафедри конституційного права
Національного університету
«Одеська юридична академія»

ЗАГАЛЬНІ ЗБОРИ ГРОМАДЯН ЗА МІСЦЕМ ПРОЖИВАННЯ У РЕСПУБЛІЦІ БОЛГАРІЯ

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

В Україні відбувається черговий етап муніципальної реформи. Президент України наголосив, що його програма подальшого розвитку держави передбачає пильну увагу до процесів децентралізації публічної влади, які не можуть відбуватися у такий спосіб, щоб не «зачіпати» місцеве самоврядування. Оскільки загальні збори громадян за місцем проживання є важливими для вирішення питань місцевого значення, які й обумовлюють обсяг компетенції органів місцевого самоврядування, дослідження у цьому напрямі є надзвичайно актуальними. Водночас, зважаючи на євроінтеграційні прагнення України, доцільним є дослідження відповідного досвіду країн-членів ЄС.

Правові питання стосовно проведення загальних зборів громадян за місцем проживання привертають доволі небагато уваги вчених. В українській юридичній літературі поки що немає відповідних праць монографічного характеру. Серед авторів статей, у яких певною мірою розглядалися ці питання, потрібно назвати О. С. Орловського [1–2] та Н. В. Мішину [3–5]. Однак, ці та інші фахівці з питань місцевого самоврядування в Україні не вивчали зарубіжний досвід нормативної регламентації загальних зборів громадян за місцем проживання.

Однією з країн, яка має спільне з Україною радянське минуле, є Республіка Болгарія. Досвід Болгарії представляє значний інтерес з погляду членства цієї країни у ЄС. Цей інтерес є актуальним, враховуючи сучасні євроінтеграційні прагнення України. Отож, відповідний досвід Болгарії може стати у нагоді при дослідженні перспектив подальшого удосконалення нормативно-правової регламентації такої форми безпосередньої демократії на місцевому рівні, як-от загальні збори громадян за місцем проживання в Україні.

Метою цієї статті є дослідження досвіду нормативної регламентації загальних зборів громадян за місцем проживання у Республіці Болгарія та формулювання пропозицій щодо можливості його застосування в Україні.

Конституція Республіки Болгарія 1991 р. як одне з суб'єктивних прав особистості у Р. 2 називає право громадян «на мирні та беззбройні збори» (ч. 1 ст. 43) [6]. Ч. 2 цієї статті передбачає, що «порядок організації та проведення мітингів та демонстрацій встановлюється законом», а ч. 3 – що «не потрібно повідомляти муніципальним органам про зустрічі, що проводяться у приміщенні» [6].

У Конституції Республіки Болгарія 1991 р. місцевому управлінню та самоуправлінню присвячено Р. 7 «Міське самоврядування та місцева адміністрація». Ст. 1 цього Розділу передбачає, що за певними винятками (столиця та крупні міста) адміністративно-територіальний поділ країни є дволанковою системою, елементами якої є муніципалітети та регіони (ст. 146).

До числа законів, на які посилається ст. 146 Конституції Республіки Болгарія 1991 р., у контексті цього дослідження потрібно зарахувати:

– Закон Республіки Болгарія «Про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію» 1991 р.;

– Закон Республіки Болгарія «Про пряму участь у державному управлінні та місцевому самоврядуванні» 2009 р.

Закон Республіки Болгарія «Про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію» 1991 р. має більш загальний характер, коли йдеться про нормативно-правову регламентацію болгарського аналогу українських загальних зборів громадян за місцем проживання, – загальних зборів населення. У контексті цього дослідження важливими є такі положення аналізованого Закону:

– «громадяни беруть участь в управлінні муніципалітетом як через обрані ними органи, так і безпосередньо шляхом референдуму та загальних зборів населення» (ч. 2 ст. 17);

– «місцеві референдуми та загальні збори населення скликаються та проводяться на умовах та в порядку, визначених законом» (ч. 3 ст. 17);

– «витрати на проведення місцевого референдуму та загальних зборів несе муніципальний бюджет» (ч. 4 ст. 17);

– муніципальна рада зокрема «затверджує рішення щодо проведення референдумів та загальних зборів населення з питань, що належать до її компетенції» (ч. 1 ст. 21);

– «за рішенням загальних зборів населення в меріях можуть бути обрані радники міського голови за умов та порядку, визначених регламентом... Вони надають підтримку міському голові у здійсненні його функцій» (ст. 37с) [7].

Усі наведені вище положення, крім останнього (крім норми ст. 37с), присвячені не тільки загальним зборам населення, але й одночасно місцевим рефе-

рендумам. У цьому полягає основна відмінність аналізованого Закону від аналогічного йому Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» у частині закладення нормативних основ регламентації досліджуваного інституту. В Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» він згадується здебільшого у контексті органів самоорганізації населення, що може сприяти враженню «допоміжності» загальних зборів громадян за місцем проживання, їхньої необхідності на місцевому рівні не загалом, а лише для організації належного створення та функціонування будинкових, вуличних, квартальних тощо комітетів. Закон Республіки Болгарія «Про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію» 1991 р. ставить загальні збори населення поряд з такою вагомою формою безпосередньої демократії, як-от референдум.

Треба підкреслити, що така сама логіка викладення нормативних положень має місце у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні». Про це свідчить ст. 1 цього Закону, у якій поняття, що застосовуються у ньому, йдуть у такій послідовності:

- територіальна громада;
- адміністративно-територіальна одиниця;
- місцевий референдум;
- загальні збори.

Лише після цих понять розміщено інші – зокрема поняття «представницький орган місцевого самоврядування», «районні та обласні ради», «загальний склад ради», «склад ради», «правомочний склад ради» та інші.

Також ст. 7 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» має назву «Місцевий референдум», а відразу за нею розміщено ст. 8 «Загальні збори громадян».

Отже, у Р. І Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» дотримана логіка, відповідно до якої можна вбачати певну подібність між двома такими формами безпосередньої демократії на місцевому рівні, як-от місцевий референдум та загальні збори громадян за місцем проживання.

Варто провести ще одну паралель між Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» та Законом Республіки Болгарія «Про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію» 1991 р. Вона вбачається у тому, що обидва закони містять відносно небагато посилай на загальні збори населення (загальні збори громадян за місцем проживання).

У Республіці Болгарія це пояснюється наявністю ще одного, більш детального з погляду досліджуваного інституту Закону – Закону Республіки Болгарія «Про пряму участь у державному управлінні та місцевому самоврядуванні» 2009 р. Відповідно до ст. 1 цього нормативно-правового акту він «встановлює умови, організаційні особливості та порядок безпосередньої участі громадян Республіки Болгарія у здійсненні державного та місцевого самоврядування. Цей За-

кон також встановлює заходи щодо імплементації Регламенту (ЄС) № 211/2011 Європейського Парламенту та Ради від 16 лютого 2011 р. з ініціативи громадян (*Regulation (EU) No. 211/2011*). До числа форм прямої участі громадян у здійсненні управління та самоврядування Закон зараховує: референдуми (національні та місцеві), громадські ініціативи (національні, місцеві, європейські ініціативи громадян), загальні збори населення.

Р. I цього Закону містить загальні положення, які застосовуються до всіх зарахованих до цього нормативно-правового акту форм безпосередньої демократії, а саме:

- принципи прямої участі громадян у здійсненні управління та самоврядування (ст. 2);
- форми прямої участі громадян у здійсненні управління та самоврядування (ст. 3);
- положення щодо права голосу (ст. 4);
- оплата витрат (ст. 5);
- порядок здійснення судового контролю (ст. 6).

Р. II Закону Республіки Болгарія «Про пряму участь у державному управлінні та місцевому самоврядуванні» 2009 р. присвячено референдумам (гл. 1 – проведенню референдумів загалом, гл. 2 та гл. 3 містять особливі положення щодо відповідно національних та місцевих референдумів). Громадські ініціативи знайшли своє відбиття у двох наступних розділах аналізованого Закону: Р. III присвячено національним та місцевим ініціативам, а Р. III«а» – Європейським ініціативам громадян. Р. IV розкриває особливості проведення загальних зборів населення. Закон Республіки Болгарія «Про пряму участь у державному управлінні та місцевому самоврядуванні» 2009 р. завершують додаткові, перехідні та прикінцеві положення.

Отже, на відміну від України, у Республіці Болгарія не присвячено окремого нормативного акту загальним зборам населення. З одного боку, це можна уважати недоліком. З іншого боку, в Україні нормативно-правовий акт, присвячений виключно загальним зборам громадян за місцем проживання, має підзаконний характер, а отже, варто ще раз наголосити на доцільності підвищення рівня правової регламентації аналізованого інституту. Розгляд досвіду Республіки Болгарія у цій сфері вказує на можливу альтернативу: у разі відсутності політичної волі для прийняття Закону України, який би було присвячено виключно загальним зборам громадян за місцем проживання, можливою альтернативою є підвищення рівня нормативної регламентації їхнього скликання та проведення шляхом об'єднання в одному законі положень про низку форм безпосередньої демократії на місцевому рівні. При здійсненні практичної реалізації цієї пропозиції потрібно звернутися до положень Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Враховуючи наявний в конституційному та муніципальному законодавстві України тісний зв'язок між загальними зборами громадян за місцем проживання та органами самоорганізації населення, може виникнути ідея здійснити нормативно-правову регламентацію цих інститутів в одному законі. Проте, навряд чи доцільно в межах одного нормативно-правового акту регламентувати одну з форм безпосередньої демократії на місцевому рівні та один з елементів системи місцевого самоврядування в Україні. Адже відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» «система місцевого самоврядування охоплює:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- старосту;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення» [8].

Враховуючи досвід Республіки Болгарія, можна звернутися до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» для пошуку тих форм безпосередньої демократії, які можна регламентувати разом із загальними зборами громадян за місцем проживання в межах одного закону.

Р. I Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» починається з таких статей:

- ст. 1 «Основні терміни, використані в цьому Законі»;
- ст. 2 «Поняття місцевого самоврядування»;
- ст. 3 «Право громадян на участь у місцевому самоврядуванні»;
- ст. 4 «Основні принципи місцевого самоврядування»;
- ст. 5 «Система місцевого самоврядування»;
- ст. 6 «Територіальні громади»;
- ст. 7 «Місцевий референдум»;
- ст. 8 «Загальні збори громадян»;
- ст. 9 «Місцеві ініціативи»;
- ст. 10 «Ради – представницькі органи місцевого самоврядування»;
- ст. 11 «Виконавчі органи рад»;
- ст. 12 «Сільський, селищний, міський голова»;
- ст. 13 «Громадські слухання»;
- ст. 14 «Органи самоорганізації населення»;
- ст. 14-1 «Староста»;
- ст. 15 «Форми добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування»;
- ст. 16 «Організаційно-правова, матеріальна і фінансова основи місцевого самоврядування»;

– ст. 17 «Відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад»;

– ст. 18 «Відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад».

Цьому розташуванню статей не завжди вистачає логіки (наприклад, після ст. 5, присвяченої системі місцевого самоврядування, доцільно було б відразу розмістити статті, присвячені кожному з елементів цієї системи; стаття про старосту «відірвана» від статей про інші елементи системи місцевого самоврядування тощо). У контексті цього дослідження потрібно звернути найбільшу увагу на структурну частину Р. І, яка починається після ст. 6 «Територіальні громади» та завершується ст. 13 «Громадські слухання». Якщо не брати до уваги ті статті, у яких йдеться про елементи системи місцевого самоврядування, то можна сформулювати такий перелік форм безпосередньої участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення:

- місцевий референдум;
- загальні збори громадян за місцем проживання;
- місцеві ініціативи;
- громадські слухання.

До переліку варто додати також і місцеві вибори. І це відразу надає підстави сформулювати пропозицію про «спільну» нормативно-правову регламентацію місцевих виборів та місцевих референдумів. Це може бути окремий закон, але найкращим способом регламентувати положення про місцеві вибори та місцеві референдуми в Україні було б зарахування їх до майбутнього Виборчого кодексу України.

Резюмуючи, потрібно зазначити, що у випадку здійснення нормативно-правової регламентації місцевих виборів та місцевих референдумів в одному нормативно-правовому акті, Закон України, у якому отримують свою регламентацію усі інші форми безпосередньої демократії на місцевому рівні, буде охоплювати порядок організації та проведення:

- загальних зборів громадян за місцем проживання;
- місцевих ініціатив;
- громадських слухань.

1. Орловський О. С. Правовий статус органів самоорганізації населення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2004. 20 с.

2. Орловський О. С. Нормативно-правова регламентація загальних зборів членів територіальної громади. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. Вип. 1. С. 158–167.

-
3. Мішина Н. В. Муніципальна реформа в Україні: стан і перспективи. *Право України*. 2018. № 4. С. 126–138.
 4. Mishyna N. Local Government and the Doctrine of Separation of Powers. *Юридический вестник*. 2004. № 4. С. 100–103.
 5. Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення та середовище проживання. *Державне управління: теорія та практика*. 2006. № 2. URL: <http://www.academy.kiev.ua/ej4/txts/REGIONALNE/06mrvnjs.pdf>
 6. Constitution of the Republic of Bulgaria 1991. URL: <https://www.parliament.bg/en/const>
 7. Local Self-Government and Local Administration Act 1991. Republic of Bulgaria. URL: <https://www.mrrb.bg/en/local-government-and-local-administration-act/>
 8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.