

**ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ ЧЛЕНІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД
У КОНТЕКСТІ ФОРМ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ УЧАСТІ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ЗДІЙСНЕННІ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Питання визначення членів територіальних громад ставало предметом досліджень чималої кількості вітчизняних вчених, однак наразі проблеми, пов'язані з таким визначенням, досі залишаються невирішеними. Як наслідок, станом на 2016–2019 рр. «понад 8,3 мільйона осіб потенційно могли зазнавати дискримінації при участі у здійсненні місцевого самоврядування» [1].

Однією з очевидних причин цього є відсутність чіткого та повного законодавчого визначення «членів територіальної громади» – одного з ключових суб'єктів форм безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування.

Так, згідно з Конституцією України територіальною громадою є жителі села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителі кількох сіл, селища чи міста [2]. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» уточнює таке визначення, вказуючи, що «територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр» [3].

Разом з тим, у цьому ж Законі використовується термін «члени територіальної громади». Проте на законодавчому рівні ні поняття «житель територіальної громади», ні «член територіальної громади», ні «постійне проживання» (яке є ключовим у визначенні «територіальної громади» в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні») не врегульовані.

Зокрема, є невирішеними питання, чи тотожні поняття «члена територіальної громади» та «жителя територіальної громади», як можна фактично встановити, чи проживала особа постійно в межах територіальної громади та які конкретні вимоги мають висуватись до членів/мешканців/жителів територіальних громад для їхньої безпосередньої участі у здійсненні місцевого самоврядування.

Відтак, на рівні територіальних громад розуміння того, хто є членом територіальної громади та які вони мають права щодо реалізації різних форм безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування сильно різняться. На підтвердження такої проблеми розглянемо визначення «членів/жителів територіальних громад» у різних містах.

Так, до прикладу, статут територіальних громад Харкова та Одеси вказують, що членами територіальних громад цих міст є жителі, що постійно проживають і зареєстровані на території цих міст [4; 5]. Тобто, крім критерію «постійного проживання» для набуття прав члена територіальної громади необхідно бути також зареєстрованим у межах цієї територіальної громади.

У Тернополі статут вказує, що «житель Тернопільської міської територіальної громади – фізична особа, яка проживає у межах територіальної громади на законних підставах та місце проживання якої зареєстроване у встановленому законом порядку» [6]. У цьому випадку зазначимо, що прямо не вказана необхідність бути зареєстрованим саме на території Тернопільської міської територіальної громади, хоча про це й можна зробити висновок з деяких інших норм статуту. Додатково у згаданому статуті Тернопільської міської територіальної громади вказується, що «для осіб, які володіють нерухомим майном на території громади, працюють у громаді, ведуть іншу діяльність, пов'язану зі сплатою податків до бюджету, але не зареєстровані на території громади, Радою можуть встановлюватись права користування інфраструктурою, порядок отримання соціальних, освітніх, медичних та інших послуг на рівних умовах з жителями громади». При цьому, в іншій нормі використовується також термін «член територіальної громади», однак не надає його визначення [6].

Статут міста Вінниці, крім терміну «член територіальної громади міста» оперує ще й терміном «мешканець територіальної громади міста». Так, згідно зі ст. 2.1 згаданого документу «мешканцями міста Вінниці є усі особи, які на законних підставах постійно чи тимчасово проживають, володіють нерухомим майном, працюють на території міста, здійснюють іншу діяльність, пов'язану зі сплатою податків до місцевого бюджету міста Вінниці». А ось «членами територіальної громади міста Вінниці є мешканці міста, які постійно проживають на території міста Вінниці відповідно до Закону України «Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання», інших актів законодавства України». «Члени територіальної громади міста, як суб'єкти реалізації права на місцеве самоврядування поділяються на тих, що володіють правом голосу і тих, які не володіють правом голосу». Так, для членів територіальної громад із правом голосу чітко зазначається перелік форм безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування, в яких можуть брати участь виключно вони: право на участь у місцевих виборах, «право брати участь у місцевих референдумах, загальних зборах (конференціях) громадян за місцем проживання, громадських слуханнях», право місцевої ініціативи. «Негромадяни України, які постійно проживають на території міста, неповнолітні члени територіальної громади міста Вінниці, а також члени міської громади, щодо яких є рішення суду про визнання їх недієздатними, є членами територіальної громади без права голосу» [7].

Цікаво, що згідно із ст. 2 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» «реєстрація місця проживання чи місця перебування особи або її відсутність не можуть бути умовою реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією, законами чи міжнародними договорами України, або підставою для їх обмеження». Відтак, встановлення громадами необхідності бути зареєстрованим у певній територіальній громаді для використання певних форм безпосередньої участі є очевидним порушенням вказаної норми законодавства [8].

Схожу думку висловлюють в аналітичній записці «Правовий статус жителів/членів територіальних громад в Україні: проблеми законодавчого регулювання», підготовленої ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», де також вказується, що обставини, коли, зокрема, «правом безпосередньої участі у здійсненні місцевого самоврядування гарантовано можуть скористатися лише ті особи, які мають зареєстроване місце проживання в межах територіальної громади» є непрямою дискримінацією.

Так, загальна «кількість осіб, які потенційно можуть зазнавати дискримінації щодо права безпосередньої участі в управлінні місцевими справами перевищує 8,3 млн осіб, що складає більше 1/5 населення України». Йдеться, зокрема, про осіб, що мешкають не за зареєстрованим місцем проживання, внутрішніх переселенців та іноземців, які тимчасово проживають в Україні [1].

На думку О. Калашнікової, «реально проживаючи у територіальних громадах та часто сплачуючи податки до відповідних місцевих бюджетів, такі категорії осіб, тим не менш, можуть фактично не визнаватися їх жителями. Відтак вони не зможуть брати участь у загальних зборах чи громадських слуханнях, подавати місцеві ініціативи, створювати органи самоорганізації населення, голосувати за проекти громадського бюджету, користуватися іншими інструментами локальної демократії» [9].

Відтак, визначення членів територіальних громад та суміжних понять потребує більш детального регулювання на законодавчому рівні. До прикладу, члена територіальної громади в широкому сенсі можна визначити як жителя села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, який постійно проживає у межах відповідного населеного пункту. Разом з тим, за прикладом Вінниці, варто додатково диференціювати членів територіальних громад за тим, у яких формах безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування вони можуть брати участь. Наприклад, варто вказати на можливість осіб без громадянства та іноземців бути членами територіальних громад, хоча очевидно, що перелік доступних форм безпосередньої участі для них буде меншим. Ключову роль місця реєстрації для встановлення «постійного проживання» варто замінити методами фактичної перевірки (фізичної, електронної тощо) такого «постійного проживання». Вказані зміни пропонується внести до Законів України «Про місцеве самоврядування

в Україні», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» та інших відповідних нормативно-правових актів. Це допоможе запобігти дискримінації членів територіальних громад, які не допускаються до тих чи інших форм безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування.

Список використаної літератури:

1. Правовий статус жителів/членів територіальних громад в Україні: проблеми законодавчого регулювання: Аналітична записка ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення». URL: <https://bit.ly/2QQA3r3>
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. № 30. Ст. 141.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. 24. Ст. 170.
4. Статут територіальної громади міста Харків. URL: <https://www.city.kharkov.ua/uk/dokumenty/ustav-territorialnoj-gromadyi.html>
5. Про затвердження Статуту територіальної громади міста Одеси : рішення Одеської міської ради № 1240-VI від 25.08.2011. URL: <https://bit.ly/2Xwfoty>
6. Статут Тернопільської міської територіальної громади : додаток до рішення Тернопільської міської ради № 7/33/8 від 05.04.2019 року. URL: <https://ternopilcity.gov.ua/sesiya/rishennya-sesii/28454.html>
7. Про Статут територіальної громади міста Вінниці : Рішення Вінницької міської ради № 2975 від 29.10.2010. URL: <https://bit.ly/3b4aV7q>
8. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 1. Ст. 1.
9. Члени або жителі територіальної громади: як урегулювати статус та усунути дискримінацію? О. Калашнікова. URL: <https://bit.ly/3uf7GkM>

Ключові слова: місцеве самоврядування, форми безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування, територіальна громада, члени територіальної громади, жителі територіальної громади.

Ключевые слова: местное самоуправление, формы непосредственного участия территориальной громады в осуществлении местного самоуправления, территориальная громада, члены территориальной громады, жители территориальной громады.

Key words: local self-government, forms of direct participation of the local community in the local self-government, local community, members of local community, inhabitants of local community.