

УДК 342.32

*Н. В. Мішина***ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ
У СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Постановка проблеми. Розглядаючи сучасне місцеве самоврядування в Україні як інститут, дослідники зазвичай приділяють дуже мало уваги органам самоорганізації населення (будинковим, вуличним, квартальним комітетам, комітетам мікрорайонів тощо), незважаючи на те, що за законодавством України вони становлять невіддільну складову частину системи місцевого самоврядування. Стаття 5 Закону України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні» включає органи самоорганізації населення до системи місцевого самоврядування, так само як і територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [1].

Реформування органів самоорганізації населення саме з огляду на те, що вони є елементом системи місцевого самоврядування, може істотно поліпшити діяльність цієї системи. Як засвідчує досвід демократичних держав з більш багатим досвідом, саме органи самоорганізації населення сприяють залученню населення до політичного життя, підвищенню інтересу до співробітництва із органами місцевого самоврядування і таким чином змінюють життя територіального колективу на краще за рахунок того, що інтереси саме членів цього колективу було доведено до відома відповідних органів (насамперед органів місцевого самоврядування), або, самоорганізувавшись, члени територіального колективу знаходять спосіб вирішити проблему самостійно (на практиці дуже часто трапляється, що такий варіант є більш швидким та менш ресурсоемним).

В Україні органи самоорганізації населення знаходяться на етапі становлення. Існує багато питань, які потребують або більш чіткого врегулювання, або врегулювання взагалі. Необхідність точного визначення природи органів самоорганізації населення зумовлена актуальністю підвищення ефективності їхньої діяльності. Так, у Концепції адміністративної реформи передбачається необхідність «подолання негативних тенденцій дезінте-

градії територіальних громад», а також звертається увага на необхідність забезпечити «розвиток ініціативи та самодіяльності населення, створення органів самоорганізації населення» [2].

На місцевому рівні також проводяться заходи для підвищення громадської активності членів територіальних колективів, в тому числі такі, які спрямовані на ініціювання створення та активізації діяльності органів самоорганізації населення. Переважно така робота проводиться відповідними об'єднаннями громадян та органами місцевого самоврядування. Адже «складні проблеми, з якими посадові особи місцевого самоврядування стикаються щодня, зумовлюють необхідність передбачення ними якнайширшого діапазону їх можливих дій. Імовірність успішного розв'язання проблем зростає, якщо творчий потенціал зазначених осіб посилюється ідеями, що висловлюються людьми з різною освітою, досвідом, навичками і здібностями» [3, с. 21].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як вже зазначалося вище, більшість вчених, які досліджують проблеми інституту місцевого самоврядування, приділяють досить незначну увагу органам самоорганізації населення. Серед останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, слід відмітити роботи українських та російських вчених І.Є. Кокарева, М.Ю. Мягченко, О.С. Орловського, О.С. Шоміної. Низка публікацій належить і автору цієї статті [4, 5, 6].

До речі, досліджуючи у статті природу органів самоорганізації населення, автор не звертається до наукових досліджень, які були проведені в період існування СРСР і відповідно, УРСР як його невіддільної частини. Адже у разі, якщо дослідження не стосувалося іноземних країн з демократичним політичним режимом, це уявляється недостатньо виправданим. У зазначений період органи, аналогічні органам самоорганізації населення, розглядалися як «провідники ідей КПРС» [7, с. 5].

Мета статті. Під час написання статті автор поставила за мету з'ясувати природу органів самоорганізації населення в Україні як елементу системи місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку.

Виклад основного матеріалу. Закон України від 11.07.2001 року «Про органи самоорганізації населення» визначає органи самоорганізації населення як представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом [8]. Майже аналогічне визначення містить Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з нормами якого «органи самоорганізації населення – це представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста» (стаття 1). Уявляється, що обидва ці нормативних визначення потребують уточнення, конкретизації та, безперечно, уніфікації. Відповідні пропозиції будуть надані наприкінці статті, після уточнення природи органів самоорганізації населення в Україні.

М.Ю. Мягченко зазначає, що «органи місцевої самоорганізації населення можна розглядати у кількох аспектах: як інститут безпосередньої демократії; як особливу колективну форму реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні; як елемент громадянського суспільства; як елемент системи місцевого самоврядування» [9, с. 48]. Не викликає заперечень те, що органи самоорганізації населення в Україні є елементом громадянського суспільства та елементом системи місцевого самоврядування. Щодо того, що вони є інститутом безпосередньої демократії, є певні сумніви. Конституція України у статті 69 встановлює, що «народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії». Отже, під інститутом безпосередньої демократії мається на увазі безпосередня участь фізичних осіб у вирішенні питань державного або місцевого значення. Звернувши увагу на поточну роботу органів самоорганізації населення, навряд чи можна стверджувати, що вона організована згідно з принципами безпосередньої демократії, скоріше, має місце представницька демократія. Більш коректним, на наш погляд, є твердження «формування органів самоорганізації населення в Україні здійснюється з використанням такої форми безпосередньої демократії, як вибори». Цю тезу підтверджують:

– вищенаведені фрагменти із Закону України «Про органи самоорганізації населення» та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які характеризують органи самоорганізації населення як «представницькі» органи;

– положення статті 10 Закону України «Про органи самоорганізації населення», які встановлюють, що органи самоорганізації населення формуються шляхом виборів;

– положення статей 10 та 19 Закону України «Про органи самоорганізації населення», які стосуються, відповідно, складу органів самоорганізації населення (керівник, заступник або заступники керівника, секретар, інші члени) та організації роботи цих органів (засідання).

Деякі заперечення викликає і пропозиція розглядати органи самоорганізації населення як «особливу колективну форму реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні». Більш прийнятним уявляється положення Закону України «Про органи самоорганізації населення»: «орган самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення» (стаття 3). Воно є більш точним з огляду на те, що, як вже зазначалось вище, в Україні органи самоорганізації населення віднесені до системи місцевого самоврядування. Але, незважаючи на те, що їх відносять до цієї системи переважно за територіальною та функціональною ознаками, за своєю природою вони не є органами місцевого самоврядування. Хоча Закон України від 16.06.1992 року «Про об'єднання громадян» встановлює, що «дія цього Закону не поширюється на <...> органи місцевого та регіонального самоврядування (в тому числі ради і комітети мікрорайонів, будинкові, вуличні, квартальні, сільські, селищні

комітети)...» [10], це, скоріше, можна пояснити тим, що вказаний Закон було прийнято до набуття чинності Законом України «Про органи самоорганізації населення». У чинному Законі «Про громадські об'єднання» такої згадки вже немає.

Більш прийнятною уявляється інша точка зору на природу органів самоорганізації населення – що «в особі органів самоорганізації населення маємо справу вже не з місцевим самоврядуванням, заснованим на принципах його правової, організаційної, матеріально-фінансової автономії та здійснюваним територіальною громадою безпосередньо та через створені нею органи, а з проявами самоорганізації (самоврядування) членів територіальної громади на її мікрорівні, а тому інтегрованим в систему самоврядування сіл, селищ, міст та діючим з дозволу та під контролем відповідних органів місцевого самоврядування...» [11, с. 272–273]. Думається, що у вищенаведеному реченні дуже чітко вказано на найбільш типові риси, які не дозволяють віднести органи самоорганізації населення до органів місцевого самоврядування.

Органи самоорганізації населення відрізняються від органів місцевого самоврядування територією діяльності. Згідно зі статтею 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. «Розвиток місцевого самоврядування, здійснюваного на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст, має своє продовження <...> на рівні окремих частин територіальних громад сіл, селищ, міст» [12, с. 648] – завдяки функціонуванню органів самоорганізації населення. Стосовно території діяльності цих органів існує нормативна колізія:

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що «органи самоорганізації населення <...> створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста» (стаття 2);

– стаття 2 Закону України «Про органи самоорганізації населення» визначає, що «органи самоорганізації населення <...> створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин...».

– стаття 3 серед органів самоорганізації населення – будинкових, вуличних, квартальних комітетів, комітетів мікрорайонів – називає комітети районів у містах, сільські, селищні комітети.

Але тільки у статті 7 роз'яснюється, що територія, у межах якої діє орган самоорганізації населення, визначається для сільського, селищного комітету в межах території села, селища, якщо його межі не співпадають з межами діяльності сільської, селищної ради; а для комітету району в місті – в межах одного або кількох районів у місті, якщо його межі не співпадають з межами діяльності районної у місті ради. «Саме такий підхід <...> повною мірою відповідає суті цих органів, оскільки на рівні населених

пунктів вже існують відповідні місцеві ради. Поява ж ще одного представницького органу, наприклад, на рівні міста, фактично не можлива з огляду на проблеми із проблематичністю організації виборів до них, а також не буде сприяти розв'язанню місцевих проблем внаслідок виникнення суттєвої конкуренції між цими представницькими органами» [13, с. 148].

Отже, уявляється необхідним внести відповідні зміни до Закону України «Про органи самоорганізації населення» з тим, щоб остаточно виключити можливість неоднозначного розуміння розглянутих норм та конкретизувати відповідне положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Крім того, думається, що у цих нормативних актах доцільно зробити зауваження, запропоноване О.С. Орловським, стосовно того, що «на одній території може діяти тільки один орган СОН (самоорганізації населення – Н.М.) відповідного рівня» [13, с. 156].

Органи самоорганізації населення відрізняються від органів місцевого самоврядування і порядком створення. Закон України «Про органи самоорганізації населення» передбачає такі етапи створення цих органів:

- за виникнення відповідної ініціативи ініціативна група звертається за дозволом на створення органу самоорганізації населення до сільської, селищної, міської або районної у місті ради (статті 8–9);

- після отримання дозволу проводяться вибори органу самоорганізації населення – збори жителів за місцем проживання на основі загального, рівного виборчого права шляхом таємного голосування. Право голосу надається особам, які на законних підставах проживають на відповідній території, досягли на день проведення голосування 18 років та не обмежені у дієздатності (стаття 10);

- сформований орган самоорганізації населення підлягає легалізації шляхом або реєстрації, або повідомлення про заснування (стаття 13).

Деякі автори визначають механізм формування органів самоорганізації населення як «владний механізм», підкреслюючи, що вони обираються «так, як обираються саме органи влади» [14]. Проте така точка зору уявляється не досить точною. Дійсно, деякі схожі риси є, особливо якщо порівнювати обрання органів самоорганізації населення та вибори місцевих рад і сільських, селищних, міських голів. По-перше, сама організація голосування: під час обрання органів самоорганізації населення збори жителів відбуваються за місцем проживання. Під час виборів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, які найчастіше проводяться одночасно з виборами народних депутатів України, використовуються виборчі дільниці, утворені для проведення виборів народних депутатів. На цих виборах більшість виборців голосують на звичайних виборчих дільницях, які утворюються для організації голосування виборців за місцем їхнього проживання. По-друге, якщо порівнювати вимоги до осіб, які мають право брати участь у виборах органів самоорганізації населення, з вимогами до осіб, які мають активне виборче право на виборах місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, то для того, щоб взяти участь у виборах органу самоорганізації населення, не обов'язково бути громадянином України.

До речі, Європейська Хартія про участь іноземців в громадському житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 року пропонує надати іноземним громадянам, які протягом певного, досить тривалого терміну проживають на території відповідного територіального колективу, право голосувати на місцевих виборах. Згідно зі статтею 6 Хартії «кожна сторона зобов'язується надати кожному іноземному мешканцю право голосувати та висувати свою кандидатуру на виборах до місцевих органів за умови, що він відповідає тим самим правовим вимогам, які застосовуються до громадян, і на законних підставах мешкає у відповідній державі протягом п'яти років, що передували виборам». Хартія надає державам, які ратифікували її, право «задовольнитися більш коротким терміном проживання» або «обмежити застосування права обирати та бути обраним лише правом голосувати» [15].

Проте всі ці схожі положення виникають з огляду на те, що органи самоорганізації населення представляють інтереси осіб, яких об'єднує спільна, компактна територія проживання. Є пропозиція «іменувати мешканців окремих частин сіл, селищ, міст «мікрогромадами». Але, на наш погляд, більш вдалим буде застосовувати до цих осіб термін «територіальна мікрогромада» – за аналогією з терміном «територіальна громада». Автор пропонує вважати територіальною мікрогромадою жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах частини території або території села, селища, міста, району або кількох районів у місті, якщо його межі не співпадають з межами діяльності відповідно сільської, селищної, міської, районної у місті ради.

На сучасному етапі в Україні публічна влада представлена двома рівнями – державною та самоврядною. Отже, органи самоорганізації населення не мають публічно-владної природи з огляду на те, що вони не є органами місцевого самоврядування (як було з'ясовано вище) та не є органами державної влади.

Щодо підстав відокремлення органів самоорганізації населення від громадських організацій, то «суттєві відмінності у їхньому правовому статусі спостерігаються у таких сферах: нормативно-правові основи діяльності; правовий статус; сфера інтересів, що охоплюється; порядок утворення; повноваження; ступінь підпорядкованості; фінансова основа діяльності; наявність членства; певні вікові відмінності членів та ініціаторів створення цих громадських формувань; характер взаємовідносин з органами державної влади та місцевого самоврядування; порядок припинення повноважень тощо» [16, с. 11]. Але у цій статті, з огляду на наявність обмежень щодо її обсягу, детальніше розглянути ці та інші положення неможливо.

Отже, органи самоорганізації населення за їх ознаками не уявляється можливим віднести ні до публічно-владних, ні до громадських органів. Проте вони мають схожі риси як з одними, так і з іншими. Думається, що органи самоорганізації населення мають змішану, владно-громадську природу.

Наприкінці статті є доцільним повернутися до визначення терміну «органи самоорганізації населення». Як було зазначено вище, нормативні визначення уявляються досить фрагментарними. Більш коректною, на наш

погляд, є дефініція, яку запропонував О.С. Орловський: «органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються частиною жителів, які досягли вісімнадцятирічного віку, не позбавлені судом дієздатності, тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста» [13, с. 261].

Висновки. Результатом проведеного дослідження стало виявлення необхідності:

– уточнити та уніфікувати визначення органів самоорганізації населення, які містяться в законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про органи самоорганізації населення»;

– більш точно визначити територію, на якій можуть створюватися органи самоорганізації населення; внести відповідні зміни до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про органи самоорганізації населення»;

– зазначити в Законі України «Про органи самоорганізації населення», що органи самоорганізації населення мають змішану, владно-громадську природу.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку вбачаються в тому, що для більш точної ілюстрації змішаної, владно-громадської природи органів самоорганізації населення варто розглянути їх статус у порівнянні зі статусом об'єднань громадян.

Література

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
2. Концепція адміністративної реформи в Україні: затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 року. *Голос України*. 1998. 28 лип.
3. Хоменець Р. Участь населення у вирішенні питань місцевого значення. *Право України*. 2000. №7. С. 21–22.
4. Мішина Н.В. Муніципальна реформа в Україні: стан і перспективи. *Право України*. 2018. № 4. С. 126–138.
5. Мішина Н.В. Конституційна регламентація місцевого самоврядування в Україні: сучасність та перспективи. *Публічне право*. 2015. №3. С. 67–72.
6. Мішина Н.В. Законопроекти для розвитку локальної демократії в Україні. *Юридичний вісник*. 2014. № 2. С. 36–40.
7. Орловський А.С. Создание условий для развития локальной демократии (на примере города Одессы). Одесса : Хоббит, 2003. 43 с.
8. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 48. Ст.254.
9. Мягченко М. Про визначення поняття «органи самоорганізації населення». *Право України*. 2002. № 6. С. 46–48.
10. Про об'єднання громадян: Закон України від 16.06.1992 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 34. Ст.504.
11. Муніципальне право України / В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін. ; За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 352 с.
12. Конституційне право України / За редакцією д. ю. н., професора В.Ф. Погорілка. Київ : Наукова думка, 2002. 735 с.
13. Орловський О.С. Правовий статус органів самоорганізації населення : дис. ... канд. юр. Наук : 12.00.02. Одеса, 2004. 265 с.
14. Кокарев И.С. чего начинается Родина. Соседские сообщества как фундамент нации. URL: <http://www.ifpc.ru/index.php?cat=26&doc=74>.

15. Європейська Хартія про участь іноземців в громадському житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 року. URL: <http://www.cenunst.bsu.by/humanrights/documents.se.shtml>.

16. Орловський О.С. Правовий статус органів самоорганізації населення : автореф. дис...канд. юр. наук : 12.00.02. Одеса, 2004. 21 с.

А н о т а ц і я

Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення у системі місцевого самоврядування. – Стаття.

Статтю присвячено аналізу природи органів самоорганізації населення на основі норм чинного законодавства України, в тому числі розглядаються аргументи на користь того, що органи самоорганізації населення не є органами місцевого самоврядування. У статті надані пропозиції щодо вдосконалення деяких нормативних положень (стосовно визначення терміну «органи самоорганізації населення», уточнення території їхньої діяльності тощо).

Ключові слова: органи самоорганізації населення, місцеве самоврядування, муніципальне управління, самоорганізація населення, населення, територіальна громада.

А н н о т а ц и я

Мишина Н. В. Органы самоорганизации населения в системе местного самоуправления. – Статья.

Статья посвящена анализу природы органов самоорганизации населения на основе норм действующего законодательства Украины, в том числе рассматриваются аргументы в пользу того, что органы самоорганизации населения не являются органами местного самоуправления. В статье предоставлены предложения по совершенствованию некоторых нормативных положений (относительно определения понятия «органы самоорганизации населения», уточнение территории их деятельности и т.д.).

Ключевые слова: органы самоорганизации населения, местное самоуправление, муниципальное управление, самоорганизация населения, населения, территориальная община.

S u m m a r y

Mishyna N. V. Organs of self-organization of the population in the system of local self-government. – Article.

The essential elements of the local self-government system in Ukraine are the citizens' self-organization bodies. This article is dedicated to the analysis of the legal nature of this bodies; the analysis is based on the contemporary Ukrainian legislation. The research also includes arguments that the citizens' self-organization bodies are not the local self-government bodies. The author gives propositions how some Laws of Ukraine (concerned citizens' self-organization bodies) could be improved due to the making the definition "citizens' self-organization bodies" more precise, due to the clarification of the territory on which this bodies can function etc.

Key words: population self-organization bodies, local government, municipal government, population self-organization, population, territorial community.