

ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

ОРЛОВСЬКИЙ ОЛЕКСІЙ СЕРГІЙОВИЧ

УДК № 342.34

ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ

Спеціальність 12.00.02 – конституційне право

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Одеса – 2004

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Одеській національній юридичній академії Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник

доктор юридичних наук, професор
Баймуратов Михайло Олександрович,
Одеська національна юридична академія,
проректор з наукової роботи

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор
Фрицький Олег Федорович,
Юридична академія
Міністерства внутрішніх справ України,
професор кафедри конституційного права

кандидат юридичних наук, доцент
Резніченко Семен Васильович,
Одеський юридичний інститут
Національного університету внутрішніх справ,
начальник кафедри цивільного та трудового права

Провідна установа

Інститут держави і права
імені В.М. Корецького НАН України,
відділ конституційного права
і місцевого самоврядування (м. Київ).

Захист відбудеться 8 жовтня 2004 р. о 14 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Одеської національної юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул.Піонерська, 2.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Одеської національної юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий 6 вересня 2004 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Л.Р. Біла

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Розбудова української держави набула нового змісту з прийняттям 28 червня 1996 р. Конституції України. Це стало наріжним каменем процесу демократизації у нашій державі. Реалізація положень Конституції через нормативно-правові акти загальнодержавного та локального рівнів у практику – запорука дотримання прав людини та міцний засіб запобігання відродження тоталітаризму в Україні. Саме тому осмислення, теоретична розробка, обґрунтування процесів становлення та розвитку конституційних інститутів, що виступають формотворчими елементами громадянського суспільства, є вельми актуальним завданням науки конституційного права.

Це безпосередньо стосується інституту органів самоорганізації населення як форми локальної демократії, який знайшов своє відображення у ч. 6 ст. 140 Конституції України та низці нормативних положень Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про органи самоорганізації населення” тощо.

Проблемами, пов’язаними з цим інститутом, займалися А.А. Аскеров, В.С. Кашо, А.І. Коваленко, О.К. Конєв, В.В. Лазарєв, О.В. Орлова, В.О. Прокошин, Н.П. Фарберов, Д.В. Шутько, А.І. Щиглик, Л.П. Юзьков, Ц.А. Ямпольська та ін.

Вагомий внесок у його розробку в умовах незалежної України внесли М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, Р.П. Безсмертний, В.Д. Бондаренко, Н.П. Гаєва, О.В. Городецький, В.М. Кампо, С.В. Ківалов, М.І. Корнієнко, В.В. Кравченко, В.С. Куйбіда, М.В. Лінник, О.Г. Мучник, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, В.П. Рубцов, С.Є. Саханенко, О.Ф. Фрицький, А.О. Чемерис, О.П. Якубовський та ін.

Слід зазначити, що за останні роки в Україні захищена низка дисертацій, теми яких стосуються окремих аспектів місцевого самоврядування. Однак у цих роботах практично не приділяється уваги комплексному дослідженню теоретичних та практичних засад створення та діяльності органів самоорганізації населення. Неоднозначність розуміння природи органів самоорганізації населення, їх завдань та функцій, нагальні потреби практичного застосування нормативних положень, можливості порівняльного аналізу законодавчих актів та актів локального регулювання різних історичних періодів в Україні та інших державах потребують нових підходів до цих питань.

Мова йде, зокрема, про недоцільність регулювання статусу органів самоорганізації населення на рівні окремого Закону; про обмеження втручання держави в деталізацію процесів створення та діяльності органів самоорганізації населення, що здійснюються на локальному рівні відповідними місцевими радами, які й надають дозвіл на створення цих органів, виходячи із специфіки місцевих умов. Необхідно також чітко визначити органи самоорганізації населення як самостійний суб’єкт системи місцевого самоврядування, а не специфічний різновид громадської організації, з визначенням їх як таких, що не підпорядковані місцевим радам та їхнім виконавчим органам. Вельми суперечливим є питання про існування в органах

самоорганізації населення можливості створювати підприємства, установи, організації, завдяки діяльності яких ці органи зможуть найбільш ефективно реалізовувати як власні, так і делеговані повноваження. Крім того, потребує визначення статусу фінансів та майна органів самоорганізації населення, які не були отримані від органів місцевого самоврядування на реалізацію делегованих ними повноважень, як спільної власності мешканців відповідної території, в межах якої діє цей орган самоорганізації населення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Обраний напрямок досліджень знаходиться у безпосередньому зв'язку з планом науково-дослідної роботи Одеської національної юридичної академії на 2001–2005 рр. “Правові проблеми становлення та розвитку сучасної Української держави” (державний реєстраційний номер 0101U001195).

Мета і задачі дослідження. Дисертаційне дослідження спрямоване на визначення поняття, природи, функцій органів самоорганізації населення, їх місця серед суб'єктів системи місцевого самоврядування, громадських формувань, а також на обґрунтування пропозицій щодо удосконалення норм чинного законодавства з метою найбільш ефективного закріплення у них інституту органів самоорганізації населення.

З урахуванням цього, поставлені такі задачі:

здійснити аналіз розвитку і сучасного стану регламентації статусу органів самоорганізації населення;

розмежувати поняття “орган самоорганізації населення” і “громадська організація”;

довести необхідність концептуального підходу до розуміння органів самоорганізації населення як самостійного суб'єкту системи місцевого самоврядування України;

довести доцільність мінімізації державної регламентації статусу органів самоорганізації населення з наданням переваги локальному регулюванню;

визначити основні напрямки удосконалення нормативного регулювання статусу органів самоорганізації населення.

Об'єктом дослідження є правовідносини у сфері інституціоналізації та функціонування органів самоорганізації населення.

Предметом дослідження є інститут органів самоорганізації населення та його нормативно-правове забезпечення.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертації є діалектичні закони і категорії, основні логіко-гносеологічні принципи та прийоми. Застосовувалися і такі окремі наукові методи, як: логічний, порівняльно-правовий – при з'ясуванні змісту поняття органів самоорганізації населення та їх визначення; метод системного аналізу – при визначенні співвідношення органів самоорганізації населення з системою місцевого самоврядування; історико-правовий – при

визначенні тенденцій розвитку законодавства України щодо органів самоорганізації населення; формально-догматичний – при дослідженні питань нормативної регламентації статусу органів самоорганізації населення.

Науково-теоретичним підґрунтям для виконання дисертації стали праці з загальної теорії держави і права, історії держави і права України та зарубіжних держав, конституційного, муніципального права. Конкретні проблеми розглядалися з урахуванням положень, викладених у роботах вітчизняних та зарубіжних юристів, присвячених як загальним проблемам конституційного та муніципального права, так і питанням системи місцевого самоврядування, локальної демократії, громадських формувань.

Нормативну базу роботи склали Конституція України, чинне законодавство у сфері місцевого самоврядування, акти Президента України, Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади. В роботі наведені положення нормативних актів СРСР, союзних республік, чинні нормативні положення інших держав. Широко висвітлені законопроектні роботи у цій галузі. Значна увага приділена нормативним актам локального регулювання міст України.

Емпіричну базу роботи складають судова практика, статистичні дані щодо кількості органів самоорганізації населення в СРСР за різних часів, а також щодо кількості населення, яке було залучене до діяльності цих органів; приклади з практики діяльності органів самоорганізації населення, а також результати опитування керівників органів самоорганізації населення, депутатів міських рад Одеси та Миколаєва, а також працівників виконавчих органів цих рад.

Наукова новизна одержаних результатів. Вперше в українській науці конституційного права на концептуальному рівні представлено інститут органів самоорганізації населення із запропонуванням нормативних варіантів його удосконалення на загальнодержавному і на локальному рівнях.

На захист виносяться положення, які мають значення для розвитку науки і практики:

уперше ставиться питання про недоцільність існування окремого Закону України “Про органи самоорганізації населення” та про необхідність передачі регулювання діяльності органів самоорганізації населення на локальний рівень – рівень територіальної громади;

доводиться перевага локального регулювання статусу органів самоорганізації населення, перш за все, шляхом прийняття статутів територіальних громад, а також шляхом прийняття окремих положень, які регламентують відповідні питання у конкретному населеному пункті;

обґрунтовується авторська позиція щодо розмежування органів самоорганізації населення та громадських організацій;

пропонується застосування однакової термінології щодо характеристики цього інституту у нормативно-правових актах;

доводиться неприпустимість втручання органів державної влади та місцевого самоврядування у діяльність органів самоорганізації населення, окрім питань щодо виконання делегованих повноважень та використання переданих відповідних ресурсів та майна, а також випадків, коли чинне законодавство прямо вказує на можливість здійснення контрольних, наглядових та інших повноважень з боку органів державної влади і місцевого самоврядування щодо цих органів;

обґрунтовується недоцільність наділення районних у місті рад повноваженнями щодо надання згоди на створення органів самоорганізації населення та регулювання їх діяльності;

доводиться необхідність підвищення рівня активності органів самоорганізації населення у вирішенні питань місцевого значення за рахунок підвищення індивідуальної активності членів територіальної громади;

обґрунтовується необхідність надання певної фінансової незалежності органам самоорганізації населення, а також зміни статусу їхнього майна.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що висновки та пропозиції можуть бути використані:

у нормотворчій сфері – в ході кодифікації муніципального законодавства України, удосконалення діючого законодавства; при підготовці проектів нормативних актів загальнодержавного та локального рівнів, а також проектів рішень Конституційного Суду України та постанов Пленуму Верховного Суду України;

у науковій сфері – для наступних наукових досліджень системи місцевого самоврядування; при підготовці науково-практичних посібників, методичних рекомендацій;

у навчальному процесі – при викладанні курсів “Конституційне право України” та “Муніципальне право України”;

у практичній діяльності – в процесі застосування органами місцевого самоврядування та органами самоорганізації населення чинного законодавства.

Впровадження у практику результатів дисертаційного дослідження було здійснено шляхом підготовки проектів рішень Одеської міської ради № 188-XXIII від 14.09.1999 р. “Про затвердження Положення про органи самоорганізації населення міста Одеси” та № 3374-XXIII від 14.01.2002 р. “Про органи самоорганізації населення в місті Одесі”. На підставі цих рішень протягом 2000–2004 рр. Одеською міською радою було надано згоду на створення тридцяти п’яти органів самоорганізації населення.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертації висвітлюються в наукових публікаціях, які надруковані у фахових виданнях. Висновки та рекомендації, що містяться в дисертації, доповідалися на засіданнях кафедри конституційного права ОНЮА, а також на дванадцяти науково-практичних конференціях та семінарах, у тому числі й міжнародних, зокрема: міжнародній

конференції “Роль та завдання місцевої влади в підвищенні якості та ефективності надання громадських послуг” (квітень 2000 р., м. Харків); міжнародній науково-практичній конференції “Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція” (жовтень 2000 р., м. Одеса); 4-й звітній науковій конференції професорсько-викладацького складу і аспірантів Одеської національної юридичної академії (березень 2001 р., м. Одеса); міжнародній науково-практичній конференції “Сучасні стратегії розвитку мегаполісів та великих міст” (жовтень 2003 р., м. Мінськ).

Публікації. Основні положення, результати та висновки дисертації викладені у шести наукових статтях у фахових виданнях, перелік яких затверджено ВАК України, а також у методичних рекомендаціях.

Структура та обсяг дисертації обумовлені метою та задачами дослідження. Структура складається зі списку умовних скорочень, вступу, трьох розділів, які поділено на шість підрозділів, висновків, списку використаної літератури та додатків. Загальний обсяг дисертації складає 265 сторінок, із них список використаної літератури – 26 сторінок (281 джерело), додатки – 39 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ

У Вступі визначаються значущість проблеми регламентації правового статусу органів самоорганізації населення, підстави для її дослідження. Серед іншого вказується на необхідність вироблення нових підходів до розуміння цього інституту місцевого самоврядування України та надзвичайну його важливість для функціонування правової демократичної держави. Актуальність теми дослідження визначається неоднозначністю розуміння природи органів самоорганізації населення як представницької форми локальної демократії.

Перший розділ “Історико-правові аспекти становлення та розвитку органів самоорганізації населення в радянський період” складається з двох підрозділів.

У підрозділі 1.1. “Правовий статус та діяльність органів територіальної самоорганізації населення в період 1917–1977 років” досліджуються зародження, історичний розвиток, особливості нормативно-правової регламентації статусу органів самоорганізації населення та окремі організаційні форми та методи діяльності цих формувань в означений період.

Перші з органів самоорганізації населення – будинкові комітети – з’явилися одразу після Лютневої революції за ініціативи мешканців для колективної охорони майна та життя. Датою ж створення вуличних комітетів можна вважати літо 1933 р, коли у Воронежі та Горлівці вони виникали як групи боротьби за благоустрій, озеленення, чистоту дворів та вулиць.

До початку 30-х років ці громадські формування не отримали належного визнання. Лише після XVII з’їзду ВКП(б) та VII з’їзду рад, на яких були поставлені

завдання з організації масової роботи серед населення, а також у зв'язку зі змаганням-конкурсом міських рад за кращий благоустрій, розпочатим у 1933 р., вуличні комітети отримали загальне визнання та широке розповсюдження. XVI Всеросійський з'їзд рад дав новий поштовх у розвитку мережі вуличних комітетів – він поставив їх в один ряд із секціями та депутатськими групами.

Оскільки був відсутній єдиний нормативний акт, який би визначав задачі, права та обов'язки, форми та методи роботи вуличних комітетів та регламентував інші питання їхньої діяльності, на підставі постанови Президії ВЦВК від 1 листопада 1934 р. та місцевого досвіду роботи цих органів в окремих краях та областях були розроблені положення про вуличні комітети, які й регулювали ці питання.

Практика засвідчила, що кількісний склад вуличних комітетів в різних областях та краях не був однаковим – до складу комітетів у середньому входило від 9 до 12 осіб. Відрізнявся і термін повноважень комітетів – від 1 до 3 років. У період між виборами комітети регулярно звітували про свою діяльність перед загальними зборами населення відповідної території, а також перед президіями місцевих рад, їх виконкомом та секціями з благоустрою. Голови комітету, як правило, затверджувались президіями місцевих рад. У переважній більшості ними ставали депутати місцевих рад або керівники житлових органів.

Члени вуличних комітетів мали право при викритті різного роду порушень складати акти та передавати їх до відповідних органів для притягнення винних до відповідальності. Однак вони частіше застосовували заходи громадського впливу. Іноді органи самоорганізації населення брали на себе функції, притаманні виключно органам державної влади (накладали штрафи, оголошували догану тощо).

У зв'язку з цим ставилось питання щодо необхідності постійного керівництва роботою вуличних комітетів з боку відповідних рад та їхніх органів. Окремі міськради заслуховували звіти про роботу вуличних комітетів, преміюючи кращі з них, поширюючи їхній досвід та виявляючи причини їх незадовільної роботи. Проте такий контроль за діяльністю органів самоорганізації населення виключав будь-які демократичні основи їхньої діяльності.

В Україні основоположний нормативний акт, який регламентував діяльність органів самоорганізації населення, був прийнятий лише 17 жовтня 1975 р., коли Указом Президії Верховної Ради УРСР було затверджено Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР. В дисертації доводиться, що цей нормативний акт повною мірою відображав той утилітарний підхід до органів самоорганізації населення з боку держави та партійних органів, який був притаманний їм за радянських часів.

Підрозділ 1.2. “Органи самоорганізації населення у відповідності до Конституції СРСР 1977 року та їх подальший розвиток у республіках Радянського Союзу” присвячено нормативному забезпеченню діяльності органів

самоорганізації населення в цей період. Вказується, що Конституція СРСР 1977 року вперше в історії Радянського Союзу виділила органи громадської самодіяльності (саме такий термін застосовувався у тексті Конституції) серед організаційних форм громадської активності. Відповідне положення з'явилося і в Конституції УРСР 1978 року.

Зазначається, що термінологічна плутанина, яка тоді мала місце, не свідчила про те, що під цим терміном законодавець розумів саме органи самоорганізації населення у їхньому сьогоdnішньому розумінні. Це підтверджується і літературними джерелами того періоду, в яких під органами громадської самодіяльності розумілися жіночі ради, батьківські комітети, ради при медичних та культурно-просвітницьких закладах, товариські суди та ін. При такому підході розуміння цих органів залишалося розпливчастим та невизначеним; неможливо було виявити в них найбільш важливі риси, а, отже, і підібрати відповідні методи та засоби покращання їхньої роботи.

Стосовно органів самоорганізації населення зазначається, що в цілому напрямок практичної діяльності цих органів, форми і методи роботи залишалися приблизно тими ж, хоча вони і зазнали деяких змін. Їм була надана ціла низка контрольних прав. Так, відповідно до ч. 3 ст. 21 Житлового кодексу УРСР, органам громадської самодіяльності надавалось право брати участь у розробці та здійсненні заходів щодо покращання експлуатації житлового фонду, здійсненні контролю за якістю та строками виконання ремонту житлових будинків і т.ін. Однак комітети фактично не використовували повною мірою надані їм контрольні повноваження, внаслідок чого вони ставали додатками житлово-експлуатаційних організацій.

Правові акти цього періоду відображали певні демократичні принципи утворення та діяльності органів громадської самодіяльності: вибірність, змінюваність, підзвітність, гласність, колегіальність у вирішенні поточних питань, змoгу спиратися на широкі маси мешканців відповідної території тощо. В них досить чітко регламентувався порядок створення будинкових та інших комітетів, які повинні були обиратися мешканцями відповідного будинку, вулиці тощо або зборами їхніх уповноважених. Проте на практиці вони обиралися, як правило, незначною кількістю мешканців, вибори практично перетворилися на призначення керівників та членів цих органів. Це негативно впливало на їхній авторитет та дискредитувало саму ідею громадського самоврядування.

Певних змін зазнало Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в УРСР, яке було затверджено Президією Верховної Ради УРСР 7 січня 1981 р. у новій редакції. В цілому внесені зміни ще більше зарегаментували діяльність цих громадських комітетів, обмежуючи їх ініціативність. Лише тільки після проголошення перебудови в чинному законодавстві почали відбуватися певні зміни. Значною мірою цьому сприяло

прийняття 7 грудня 1990 р. Закону УРСР про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування.

У підрозділі вказується на те, що згідно з цим Законом органи територіального громадського самоврядування (відтепер саме так законодавець називав органи самоорганізації населення) могли мати права юридичної особи. Саме тому, їхні фінансові ресурси утворювалися за рахунок доходів від діяльності створених ними підприємств, організацій, установ і населення, заходів, які проводили ці органи, а також місцевих Рад народних депутатів, які мали право передавати їм частину власних фінансових ресурсів.

Важливим є положення про те, що місцеві Ради були позбавлені керівних функцій щодо цих органів. Відтепер органи територіального громадського самоврядування стали підконтрольними, підзвітними і відповідальними перед населенням, яке їх обрало.

Другий розділ “Правова регламентація діяльності органів самоорганізації населення в незалежній Україні” складається з двох підрозділів.

У підрозділі 2.1. “Законодавче забезпечення діяльності органів самоорганізації населення в Україні” відмічається, що проголошення України незалежною державою, та демократизація статусу органів самоорганізації населення, основи якої були закладені ще за часів перебування, давали певні підстави для подальшого розвитку цього інституту саме у такому напрямку. Проте прийнятий Закон України “Про внесення змін до Закону Української РСР “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” завдав досить суттєвої шкоди процесові розвитку органів самоорганізації населення. Законодавець відійшов від єдиного терміну “органи територіального громадського самоврядування”, використовуючи вже декілька термінів: “органи територіальної самоорганізації громадян”, “громадські ради і комітети” та ін. Крім того, органи самоорганізації населення були позбавлені можливості бути юридичними особами, брати участь у кредитних відносинах, вносити пропозиції з питань порядку денного засідань відповідної Ради.

Доводиться, що прийняття нової редакції Закону України “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” стосовно органів самоорганізації населення призвело до значного обмеження кола їхніх прав та ще більше заплутало термінологічну основу цього інституту, тоді як велика кількість практичних питань щодо їх створення, діяльності та ліквідації залишалась невизначеною.

Лише тільки після прийняття 28 червня 1996 р. Конституції України, у чинному законодавстві почали з’являтися положення, спрямовані на розвиток органів самоорганізації населення. Адже саме такий термін застосовує законодавець у ч. 6 ст. 140 Конституції України. Проте, ч. 3 ст. 140 Конституції України дещо звужує перелік форм, через які територіальна громада здійснює своє право на місцеве

самоврядування. У цій нормі законодавець не вказав на органи самоорганізації населення як на одну із форм локальної демократії.

Прийнятий Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” був покликаний значною мірою врегулювати велику кількість практичних питань, які постають при створенні, діяльності та ліквідації органів самоорганізації населення. Проте Верховна Рада у ч. 2 ст. 14 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” встановила, що правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначається законом. Проте, ключові питання вже були врегульовані окремими статтями та положеннями цього Закону, а також вирішуються відповідними місцевими радами. Доводиться, що решта питань щодо органів самоорганізації населення повинна вирішуватися шляхом встановлення рамкових норм на рівні Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та регламентуватися на локальному рівні, а не на рівні окремого закону. Такий підхід дає змогу врахувати специфічні риси цих органів з огляду на місцеві умови, а не намагатися взяти їх у рамки формалізованих норм на загальнодержавному рівні. Законодавець обрав інший шлях, прийнявши 11 липня 2001 р. Закон України “Про органи самоорганізації населення”.

Значна увага приділяється розмежуванню правової природи органів самоорганізації населення та громадських організацій в Україні, виявленню як спільних, так і окремих рис, що об’єднують та розрізняють ці форми громадської активності. Необхідність дослідження цього питання обумовлюється хоча б тим, що часто, навіть у наукових джерелах, плутають ці види громадських формувань, включаючи органи самоорганізації населення до числа громадських організацій.

Відмічається, що і громадські організації, і органи самоорганізації населення є різновидами участі громадян у вирішенні питань загальнодержавного та місцевого значення. Водночас, погляд законодавця на органи самоорганізації населення та на громадські організації дозволяє говорити про суттєві відмінності у їхньому правовому статусі. Вони спостерігаються у таких сферах як: 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. Хоча наведений перелік відмінностей не є вичерпним, він наочно демонструє їхню принциповість, а отже необхідність самостійної наукової розробки та практичного застосування цих інститутів конституційного права.

Однак незважаючи на суттєві відмінності між ними, і громадські організації, і органи самоорганізації населення виконують спільну функцію – сприяють залученню широких прошарків населення до управління справами держави та

місцевого самоврядування, а на більш глобальному рівні є важливими елементами формування громадянського суспільства.

У зв'язку з цим необхідними є широкомасштабна державна підтримка цим громадським починанням. Водночас вкрай згубливими для їхнього існування є надмірна зарегульованість, формальний підхід.

Підрозділ 2.2. “Регламентація діяльності органів самоорганізації населення на локальному рівні” присвячений питанням регламентації статусу органів самоорганізації населення шляхом прийняття відповідних локальних нормативних актів.

Відмічається, що цим шляхом як до прийняття, так і після прийняття Закону України “Про органи самоорганізації населення” пройшла значна кількість міст України. При цьому спостерігалось два зовсім різних вектора розвитку спрямованості цих нормативних актів. Так, зокрема, в Києві та Одесі в їх основу були покладені положення, які відповідають демократичному порядку формування, організації діяльності та ліквідації органів самоорганізації населення. У переважній же більшості міст місцеві ради, ухвалюючи відповідні Положення, закладали в них велику кількість положень, які відбивали радянські підходи: фактичне призначення керівників та членів органів самоорганізації населення з боку міськвиконкомів, поставлення цих органів у пряму залежність від місцевої влади і т.ін.

Аналіз такого роду документів свідчить про переваги та недоліки кожного з них. Приділяється суттєва увага регламентації цього питання у місті Одесі, де міською радою було прийнято низку актів, положення яких спрямовані на розвиток цієї форми локальної демократії. Окрім затвердження у 1999 та 2002 роках Положення про органи самоорганізації населення міста Одеси, тут було введено додаткові штатні одиниці в апарат міської ради, функціональні обов'язки яких передбачають надання необхідної допомоги органам самоорганізації населення у їх діяльності. Крім того, органам самоорганізації населення, які діють на рівні селищ, житлових комплексів та мікрорайонів, надаються нежитлові приміщення, необхідні для реалізації ними своїх повноважень, орендна плата за які становить одну гривню на рік незалежно від площі такого приміщення. Вони отримують мінімальне бюджетне фінансування та визнані замовниками та виконавцями соціального замовлення.

Окрема увага у цьому підрозділі приділена проблемі легалізації органів самоорганізації населення. Відсутність чіткого порядку реєстрації цих органів, а також відсутність затвердженої форми свідоцтва про реєстрацію органу самоорганізації населення призводить на практиці до значних труднощів. Виходячи з цього, окремі місцеві ради своїми рішеннями затвердили тимчасову форму свідоцтва про їхню реєстрацію.

Неможливо погодитись із думкою, яка висловлюється в деяких літературних джерелах, що реєстрація органів самоорганізації населення має здійснюватися за

нормами Закону України “Про об’єднання громадян”. У такій ситуації можна ставити питання лише про застосування аналогії закону, де в якості аналогу може бути порядок реєстрації об’єднань громадян та форма свідоцтва про їхню реєстрацію.

Третій розділ “Удосконалення регламентації правового статусу органів самоорганізації населення” складається з двох підрозділів.

У підрозділі 3.1. “Стратегічні напрямки розв’язання проблем законодавчого забезпечення діяльності органів самоорганізації населення”

головна вага приділена розгляду проектів Закону України “Про органи самоорганізації населення” та аналізу ухваленого варіанту. Зазначається, що розвиток законодавства в незалежній Україні засвідчив, що нормативні акти, які діють на загальнодержавному рівні, не змогли повністю ліквідувати наявні прогалини щодо створення, діяльності та ліквідації органів самоорганізації населення. Значною мірою ситуацію заплутав указаний Закон, який увійшов у протиріччя з Конституцією України та Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Проведений аналіз дозволив виявити такі найбільш суттєві його недоліки:

- районні у місті ради у протиріччя із ч. 6 ст. 140 Конституції України наділяються правами щодо прийняття рішень стосовно створення органів самоорганізації населення, делегування їм окремих повноважень, здійснення контролю за фінансовою діяльністю цих органів та низкою інших повноважень;

- у протиріччя з Конституцією України та Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, ч. 2 ст. 3 Закону України “Про органи самоорганізації населення” містить вичерпний перелік органів самоорганізації населення;

- законодавець не зміг точно визначити територію, у межах якої може діяти орган самоорганізації населення;

- закріплюючи принципи, на яких базується діяльність органу самоорганізації населення, вказується на їх підзвітність, підконтрольність та відповідальність перед відповідними радами. Правильнішим було б поширити цей принцип лише на повноваження, делеговані органу самоорганізації населення місцевою радою;

- Закон не встановлює яких-небудь обмежень щодо кола осіб, які можуть бути обрані до органу самоорганізації населення, за винятком того, що вони повинні на законних підставах проживати на відповідній території;

- законодавець не врегулював велику кількість проблемних питань щодо порядку проведення виборів до такого органу. Так, він фактично встановив, що вибори членів органу самоорганізації населення проводяться у багатомандатному окрузі по мажоритарній системі абсолютної більшості, що призводить до значних складнощів при проведенні виборів, особливо в тому випадку, коли внаслідок виборів не вдалося повністю сформувати склад органу самоорганізації населення.

Крім того, на практиці виникають великі організаційні складнощі при проведенні таких виборів;

- встановлення того, що ініціативна група повинна подати до місцевої ради список учасників загальних зборів (конференції), на яких розглядалось питання про ініціювання створення органу самоорганізації населення, є необхідним кроком. Однак встановлення, що у цій заяві повинні бути зазначені серія і номер паспорту, виключаючи можливість пред'явлення якого-небудь іншого документу, суттєво обмежує права членів територіальної громади;

- виходячи із змісту ч. 6 ст. 140 Конституції України та ч. 1 ст. 14 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" сільським, селищним, міським радам надано право давати згоду на створення органу самоорганізації населення. Таким чином, ці ради можуть відмовити у наданні такої згоди. Проте, ч. 4 ст. 9 Закону України "Про органи самоорганізації населення", обмежуючи права місцевої ради, встановлює, що відмова у наданні дозволу на створення органу самоорганізації населення може бути обумовлена лише тільки порушенням процедури ініціювання його створення;

- у ст. 25 Закону України "Про органи самоорганізації населення" фактично прирівняні дострокове припинення повноважень та ліквідація органу самоорганізації населення.

На недосконалість цього Закону вказують і результати опитування керівників органів самоорганізації населення та співробітників органів місцевого самоврядування міст Одеси та Миколаєва, проведеного у межах дослідження. Так, зокрема, відповідаючи на питання: "Чи змінилися, на Ваш погляд, з прийняттям Закону України "Про органи самоорганізації населення" умови для створення та діяльності органу самоорганізації населення?", варіант відповіді "Вони стали гіршими для органів самоорганізації населення" обрали 86,7% керівників цих органів та 77,3% представників органів місцевого самоврядування.

Шукаючи шляхи подальшого розвитку законодавства України щодо органів самоорганізації населення, доцільно звернутися до досвіду Республіки Білорусь, Російської Федерації та Польщі. Проведений аналіз дозволив виявити певні нормативні положення, які у випадку їх втілення в національне законодавство України сприяли б укріпленню демократичних основ органів самоорганізації населення. Особлива увага приділяється досвіду Польщі, де розвиток цих органів значною мірою було забезпечено саме завдяки локальній нормотворчості.

У підрозділі 3.2. "Питання, пов'язанні з діяльністю органів самоорганізації населення в проектах статутів територіальних громад" головна увага приділена місцю органів самоорганізації у проектах статутів територіальних громад. Вказуючи на величезну роль, яку повинні відігравати статuti територіальних громад у житті відповідних населених пунктів, зазначається, що, незважаючи на наявність певних законодавчих приписів щодо регламентації

нормативно-правового статусу органів самоорганізації, саме у цих “локальних конституціях” і повинні бути відображені специфічні, індивідуальні риси місцевої політики з цього питання.

Аналіз окремих положень проектів статутів дав можливість зазначити, що органи місцевого самоврядування та науковці, які розробляли такі документи, як правило, приділяють значну увагу правовій регламентації статусу органів самоорганізації населення на рівні статутів територіальних громад міст. Проте, доводиться, що уніфікація регламентації цього питання, яка здійснюється у переважній більшості міст України з огляду на Модельний статут територіальної громади, не сприяє вирішенню означеної проблеми.

При виділенні у цьому аспекті проектів статуту територіальної громади міста Одеси зазначається, що авторам усіх трьох існуючих проектів вдалося відійти від шаблонних підходів та запропонувати власні моделі місцевої політики щодо органів самоорганізації населення.

ВИСНОВКИ

Підсумками дисертаційного дослідження є такі результати:

– Доповнити перелік форм здійснення територіальною громадою місцевого самоврядування, визначених ч. 3 ст. 140 Конституції України, шляхом віднесення органів самоорганізації населення до одієї з них, підкреслюючи, що органи самоорганізації населення є окремою складовою системи місцевого самоврядування.

– Привести всі чинні нормативно-правові акти України у відповідність до Конституції України шляхом вживання в них єдиного терміну – “органи самоорганізації населення”. Крім того, в науці, законодавстві та правозастосуванні органи самоорганізації населення доцільно розуміти саме як самостійну складову поняття “громадські формування” поряд із громадськими організаціями, політичними партіями тощо.

– Скасувати Закон України “Про органи самоорганізації населення”, надавши сільським, селищним та міським радам право врегульовувати окремі питання організації та діяльності органів самоорганізації населення шляхом прийняття статутів територіальних громад та (або) положень про органи самоорганізації населення на підставі Конституції України та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Ці локальні нормативні акти мають регулювати загальні питання створення та діяльності органів самоорганізації населення. У зв’язку з цим пропонується викласти у новій редакції ст. 14 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

– Встановити, що органи самоорганізації населення можуть створюватись лише за територіальною, а не за функціональною ознакою. У зв’язку з цим доповнити ч. 1 ст. 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” новим п. 19-1

такого змісту: “19-1) визначення території діяльності органів самоорганізації населення, згода на створення яких надана відповідною радою”.

– Враховуючи похідний характер районних у місті рад, видається доцільним позбавити районні у місті ради права надавати згоду на створення органів самоорганізації населення, делегування власних повноважень, а також права припиняти діяльність органів самоорганізації населення. Враховуючи це, пропонується внести відповідні доповнення до ст. 41 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

– Потребує уточнення положення ч. 8 ст. 16 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” щодо можливості передачі органам самоорганізації населення окремих повноважень сільською, селищною чи міською радою. При цьому делегування повноважень сільською, селищною чи міською радою повинно здійснюватися на підставі окремої угоди. Крім того, відповідній раді доцільно визначити коло питань, рішення по яких не можуть бути прийняті без урахування позиції жителів відповідної території.

– Оскільки ст. 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, яка встановлює виключну компетенцію місцевої ради, не передбачила, що до такої відноситься здійснення контролю за виконанням делегованих повноважень органом самоорганізації населення, за використанням коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, переданих радою, в положеннях цієї статті застосовуються різні терміни для визначення органів самоорганізації населення, пропонується п.п. 20 та 47 ч. 1 ст. 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” викласти у новій редакції.

– Пропонується окреслити коло актів, які можуть бути прийняті органами самоорганізації населення, а також уточнити порядок набрання ними чинності.

У зв’язку з цим Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” доповнити новою статтею “Акти органів самоорганізації населення”.

– Уточнити назву розділу IV Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та доповнити Закон статтями, в яких передбачити гарантії діяльності органів самоорганізації населення, визначити статус їхніх актів, а також характер відповідальності за свої дії.

– Необхідно уточнити окремі питання щодо дострокового припинення повноважень органів самоорганізації населення з огляду на п. 47 ч. 1 ст. 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, яка закріплює це право за відповідною місцевою радою, що надала згоду на створення органу самоорганізації населення. У зв’язку з цим пропонується викласти ст. 80 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” у новій редакції.

– Пропонується на законодавчому рівні більш чітко та детально встановити принципи взаємодії між органами самоорганізації населення, сільськими,

селищними, міськими радами, їх виконавчими органами та депутатами відповідних місцевих рад.

На відповідні органи місцевого самоврядування повинні бути покладені повноваження щодо створення умов для ефективної реалізації органами самоорганізації населення своїх повноважень. Органи самоорганізації населення повинні бути наділені правом брати участь у роботі пленарних засідань сесій місцевих рад, постійних комісій, у роботі виконавчого комітету, вносити свої пропозиції до порядку денного їх засідань, тісно співпрацювати із виконавчими органами місцевої ради. З метою посилення взаємодії між органами самоорганізації населення та органами місцевого самоврядування доцільно створити виконавчий орган ради, головним завданням якого було б надання необхідної організаційно-методичної, правової та інших видів допомоги органам самоорганізації населення, організація конференцій, навчання, семінарів для представників цих органів тощо.

Пропонується передбачити необхідність створення у кожній сільській, селищній, міській раді постійної комісії ради зі сприяння розвитку місцевого самоврядування, а питання взаємодії органів самоорганізації населення з органами місцевого самоврядування регулярно розглядати на пленарних засіданнях ради та виконавчого комітету. Необхідно наділити органи самоорганізації населення правом вимагати від депутата відповідної ради звітувати про свою діяльність у раді та окрузі, а також встановити обов'язок, за яким ці органи повинні всіляко сприяти депутатам у їх роботі при виконанні своїх повноважень.

— Доцільно наділити органи самоорганізації населення додатковими повноваженнями у процесі організації та проведенні місцевих референдумів та виборів депутатів сільських, селищних, міських рад, сільського, селищного та міського голів: правом висувати кандидатів на посаду сільського, селищного чи міського голови, а також в депутати місцевих рад; правом висувати своїх представників до складу дільничних комісій по таких виборах та по проведенню місцевого референдуму.

— Уточнити положення діючого законодавства щодо матеріально-фінансової складової діяльності органів самоорганізації населення. Виходячи з положень ч. 6 ст. 140 Конституції України, всі органи самоорганізації населення повинні мати статус юридичної особи з відповідним обсягом прав та обов'язків.

Для виконання органами самоорганізації населення делегованих радами повноважень майно передається їм у користування, а у випадку дострокового припинення повноважень органів самоорганізації населення підлягає поверненню відповідній раді. Майно, придбане органами самоорганізації населення за рахунок власних коштів, передане їм фізичними та юридичними особами у дар тощо, повинно бути визначено як спільна власність мешканців, які проживають на території діяльності цих органів. Стосовно такого майна органи самоорганізації населення

можуть вчиняти будь-які дії, в тому числі розпоряджатися ним. У випадку дострокового припинення повноважень органів самоорганізації населення доля такого майна повинна бути визначена загальними зборами мешканців.

– Пропонується внести зміни до постанов Пленуму Верховного Суду України № 13 від 3 грудня 1997 р. “Про практику розгляду судами справ за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права та свободи громадян” в частині виключення органів самоорганізації населення із числа органів місцевого самоврядування, а також № 2 від 12.04.1985 р. “Про деякі питання, що виникали в практиці застосування судами Житлового кодексу Української РСР” в частині обов’язковості застосування заходів громадського впливу та заходів попередження, які повинні передувати виселенню із житла, а не тільки одного з них.

СПИСОК ОПУБЛКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Орловський О.С. Регламентация правового статуса органов самоорганизации населения на локальном уровне // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2000. – № 2. – С. 131-137.

2. Орловський О.С. Органи самоорганизации населения на территории колишнього СРСР // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2000. – № 3. – С. 171-177.

3. Орловский А.С. Органы самоорганизации населения и общественные организации: общее и отличное // Актуальні проблеми політики: Зб. наук. праць. – Одеса: Юрид. л–ра, 2000. – Вип. 8. – С. 295-298.

4. Орловский А. Конституционное регулирование статуса органов самоорганизации населения в Украине // Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. Жовтень, 2000. – Бібліотека журналу “Юридичний вісник” – Одеса: Юрид. л–ра, 2001. – С. 200-203.

5. Орловський О.С. Проблеми легалізації органів самоорганізації населення на локальному рівні (на прикладі міста Одеси) // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць. – Одеса: Юрид. л–ра, 2001. – Вип. 11. – С. 171-175.

6. Орловський О. Проблеми регламентації статусу органів самоорганізації населення в проектах статуту територіальної громади міста Одеси // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць. – Одеса: Юрид. л–ра, 2001. – Вип. 12. – С. 258-263.

7. Орловский А.С. Создание условий для развития локальной демократии (на примере города Одессы). – Одесса, Хоббит, 2003. – 48 с.

8. Орловский А.С. Создание, организация работы и ликвидация органов самоорганизации населения в городе Одессе. Методические рекомендации. – Одесса: Хоббит, 2004. – 132 с.

АНОТАЦІЯ

Орловський О.С. Правовий статус органів самоорганізації населення. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право. – Одеська національна юридична академія, Одеса, 2004.

Дисертація є науковим дослідженням теоретичних і практичних проблем, пов'язаних з нормативно-правовою регламентацією статусу органів самоорганізації населення в Україні.

На основі системного аналізу законодавства України, виявлення протиріч та нормативних прогалин розвивається новий підхід як до розуміння місця органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування, так і до перспектив законодавчого регулювання їхнього статусу. Новизну та системність дослідження підсилюють історико-правовий, компаративний аспекти та результати соціологічних опитувань.

У дослідженні пропонується надати масимально більших прав органам місцевого самоврядування щодо регламентації питань створення, діяльності та ліквідації органів самоорганізації населення, обмежуючи при цьому законодавче регулювання цих питань, що повинно сприяти врахуванню особливостей села, селища, міста. Внаслідок такого підходу робляться висновки щодо необхідності скасування Закону України “Про органи самоорганізації населення” із внесенням відповідних змін та доповнень до Конституції України та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Результати дослідження дають змогу інституціоналізувати органи самоорганізації населення в Україні у відповідності до міжнародно-правових стандартів у галузі місцевого самоврядування.

Ключові слова: органи самоорганізації населення, локальна демократія, місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, громадські організації, загальні збори, статут територіальної громади.

АННОТАЦИЯ

Орловский А.С. Правовой статус органов самоорганизации населения. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право. – Одесская национальная юридическая академия, Одесса, 2004.

Диссертация является научным исследованием теоретических и практических проблем, связанных с нормативно-правовой регламентацией статуса органов самоорганизации населения в Украине.

Становление Украины как демократического и правового государства требует переосмысления значения органов самоорганизации населения как формы представительной демократии. В диссертации осуществляется исторический анализ развития теоретической мысли, нормативных положений и практики их реализации относительно данного элемента системы местного самоуправления Украины. Осуществленный анализ научных подходов и законодательных норм с приведением их текста позволил разработать новую концепцию нормативно-правовой регламентации вопросов создания, деятельности и ликвидации органов самоорганизации населения.

Особое место в диссертационном исследовании занимает вопрос о современном понимании законодателем статуса органов самоорганизации населения. Отмечая демократичность и в то же время определенную противоречивость положений Конституции Украины и Закона Украины “О местном самоуправлении в Украине”, особое внимание уделяется положениям Закона Украины “Об органах самоорганизации населения”. Отмечается, что данный Закон вошел в существенное противоречие с базовыми нормативными актами Украины в системе местного самоуправления, в результате чего в значительной степени нивелируются демократические традиции развития данной формы локальной демократии. Подобная политика может привести к фактическому подчинению органов самоорганизации населения местным советам и их исполнительным органам, к уменьшению уровня активности членов территориальных громад посредством деятельности этих представительных органов.

На основе системного анализа законодательства Украины, выявления противоречий и нормативных пробелов, развивается новый подход как к пониманию места органов самоорганизации населения в системе местного самоуправления, так и к перспективам законодательного регулирования их статуса. Новизну и системность исследования усиливают историко-правовой, компаративный аспекты, а также результаты социологических опросов руководителей органов самоорганизации населения, депутатов городских советов, а также сотрудников исполнительных органов местного самоуправления городов Одессы и Николаева.

В исследовании предлагается предоставить максимально широкие права органам местного самоуправления по регламентации вопросов создания, деятельности и ликвидации органов самоорганизации населения, ограничивая при этом законодательное регулирование этих вопросов, что должно способствовать учету особенностей села, поселка, города. Кроме этого отмечается, что политика органов местного самоуправления по отношению к органам самоорганизации населения должна строиться на основе минимизации вмешательства в деятельность

этих представительных органов. Исключения в этом плане должны составлять лишь полномочия, делегированные на основе договора органу самоорганизации населения соответствующим местным советом вместе с финансами и имуществом. В результате такого подхода делаются выводы о необходимости отмены Закона Украины “Об органах самоорганизации населения” с внесением соответствующих изменений и дополнений в Конституцию Украины и Закон Украины “О местном самоуправлении в Украине”.

Результаты исследования дают возможность устранить противоречия в действующем законодательстве Украины в отношении органов самоорганизации населения, а также привести нормативно-правовую базу Украины в соответствие с требованиями международно-правовых стандартов в сфере местного самоуправления.

Ключевые слова: органы самоорганизации населения, локальная демократия, местное самоуправление, органы местного самоуправления, общественные организации, общие собрания, устав территориальной громады.

SUMMARY

Orlovsky O.S. Legal status of citizens' self-organization bodies. – Manuscript.

The dissertation on getting a candidate of science degree in law speciality 12.00.02 – constitutional law. – The Odessa National Academy of Law, Odessa, 2004.

Dissertation is a scientific research of theoretical and practical problems, related to normative and legal regulation of citizens' self-organization bodies status in Ukraine.

Based on system analyses of legislation in Ukraine, on revealing of contradictions and normative gaps, a new approach to both understanding of citizens' self-organization bodies place in the system of local self-government, and perspectives of legislative adjustment of their status are developed. The novelty and systems research intensify historic, legal and comparative aspects, as well as results of sociological surveys.

In research it is offered to give as wide rights as possible to bodies of local self-government on regulating issues of formation, performance and liquidation of citizens' self-organization bodies, limiting herewith legislative regulation of these issues. That would promote the accountability of village, settlement, and city peculiarities. As the result of such approach the conclusion about the necessity of abrogation of the Law of Ukraine “On citizens' self-organization bodies” with proper amendments and supplements into the Constitution of Ukraine and Law of Ukraine “On local self-government in Ukraine” is made.

The results of research give opportunity to institute the citizens' self-organization bodies in Ukraine in accordance with internationally-legal standards in the sphere of local self-government.

Key words: citizens' self-organization bodies, local democracy, local self-government, bodies of local self-government, non-governmental organizations, general meetings, the Charter of territorial community.