

УДК 352.075.1

*Н. В. Мішина*

### ПРО ПРИРОДУ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ

Місцеве самоврядування як різновид публічної влади потребує постійної уваги з боку її іншого різновиду — державної влади з метою створення найсприятливіших умов для ефективного функціонування та поступового розвитку. Однією з актуальних проблем на сучасному етапі є залучення широких верств населення до участі у місцевому самоврядуванні, в тому числі до участі у діяльності органів самоорганізації населення. Саме тому протягом останнього десятиріччя ці органи привертають увагу вчених. При дослідженні органів самоорганізації населення (будинкових, вуличних тощо комітетів) виявляється різноманітність поглядів на їхню природу. Це є цілком закономірним. Адже, з одного боку, відповідно до законодавства, їхнє створення є добровільним вибором мешканців будинку, вулиці тощо. З іншого боку, знов-таки відповідно до законодавства, вони включені до системи місцевого самоврядування, хоча не є органами місцевого самоврядування. Ці тези надають плідне підґрунтя для теоретичних дискусій з приводу того, якою є природа органів самоорганізації населення. Існують три групи дослідників, які пропонують свої точки зору, відповідно до яких природа органів самоорганізації населення (далі — органів СОН) є або публічною, або громадянською, або змішаною. У цій статті автор аргументує, що на сучасному етапі розвитку законодавства аналіз його норм та практики їхнього застосування не дозволяє визначити природу усіх органів СОН в Україні у сукупності; можна говорити про природу лише визначеного органу (групи органів) СОН (тобто якщо розглядати два сусідні органи СОН, то природа одного з них може бути публічною, а іншого — громадською (приватною)).

Аналіз літератури дозволяє зазначити, що більшість науковців приділяють питанню визначення природи органів СОН досить незначну увагу, тільки констатуючи свою точку зору, без її детальної та розгор-

нутої аргументації; у статті проаналізовано точки зору М. О. Краснова, А. Є. Чігіря, В. В. Кравченка, М. В. Пітцика, О. В. Прієшкіної, деяких інших. Розмірковуючи над питанням щодо природи органів СОН, автор також спиралася на національне законодавство. Але існування невизначеності в літературі не могло не відобразитися на нормативно-правових актах. І дійсно, відсутність єдиного бачення природи органів СОН у різні періоди законодавчого регулювання їхньої діяльності призводить до зменшення ефективності зусиль з підвищення громадської активності та інтересу до створення нових та до зменшення ефективності функціонування вже існуючих органів СОН. Адже нормативно-правові акти, які регламентують діяльність органів СОН, можна умовно поділити на дві групи залежно від того, були вони прийняті до Конституції 1996 року або після. До прийняття Конституції органи СОН розглядалися як органи місцевого самоврядування, що обумовлює зміст Закону України від 16 червня 1992 року «Про об'єднання громадян», Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затверджене Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року, та інших актів парламенту, які є чинними і сьогодні.

**Ціллю статті** є проаналізувати різні точки зору на природу органів СОН і навести аргументи на користь авторської точки зору, відповідно до якої окремі органи СОН можуть мати як публічну, так і громадську природу залежно від багатьох факторів — як нормативних, так і об'єктивних. Тому на сучасному етапі в Україні уявляється неможливим дати єдину відповідь на питання щодо природи усіх органів СОН.

Перша точка зору на природу органів СОН полягає в тому, що вона є публічною. Так, В. С. Кашо відносить органи СОН до органів місцевого самоврядування [3, с. 78], В. В. Кравченко та М. В. Пітцик пропонують характеризувати органи СОН «як владні структури» [5, с. 240], а О. В. Прієшкіна зазначає, що «особливе місце в системі органів місцевого самоврядування належить органам територіальної самоорганізації населення» [12, с. 637]. Такий самий підхід майже десятиріччя тому продемонстрував і Верховний Суд України. Так, у Постанові Пленуму Верховного Суду України № 13 від 3 грудня 1997 року «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» «під органами місцевого самоврядування маються на увазі як створені на підставі Конституції України і Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» представницькі органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські, районні та обласні ради) та їх виконавчі органи, так і органи самоорганізації населення» [14].

Може здаватися що ця точка зору є цілком вірною, на користь цього свідчить в першу чергу згадана вище наявність у значній кількості чинних законодавчих актів характеристики органів СОН як органів місцевого самоврядування і включення органів СОН до системи місцевого само-

врядування. Але така точка зору все ж таки уявляється не досить переконливою тому, що на сучасному етапі органи СОН, хоча і входять до системи місцевого самоврядування, не є органами місцевого самоврядування (ст. 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [13]). Уявляється, що органи СОН було включено до цієї системи переважно за територіальною та функціональною ознаками. Така ситуація не є типовою, але аналогічні випадки в Україні існують, зокрема у системі правоохоронних органів. Так, «правоохоронні органи складають уособлену за ознакою професійної діяльності самостійну групу органів держави... Правоохоронні органи захищають життя, здоров'я, майно громадян...» [10, с. 161–162]. До системи правоохоронних органів традиційно відносять і адвокатуру, яка «не є державним органом, не входить до системи органів держави та її віднесення до правоохоронних органів пояснюється тільки логікою її функціональної діяльності, яка спрямована на допомогу захисту прав, свобод та представлення законних інтересів громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства» [10, с. 169].

Думається, що говорити про публічну природу усіх без виключення органів СОН можна у випадку, коли вона чітко і безперечно впливає з норм чинного законодавства (на жаль, в Україні це не так). Крім того, окремі органи СОН можуть мати публічну природу, якщо вони отримують переважну частину грошових коштів разом із чіткими вказівками — інструкціями щодо їхніх витрат від органів публічної влади або якщо більшість персонального складу органів СОН водночас є представниками органів публічної влади (наприклад, якщо орган СОН очолює депутат місцевої ради). В останньому випадку питання щодо природи такого органу СОН вирішується для кожного з органів окремо, тому що його діяльність може бути вільною від впливу публічного органу, але такий вплив є цілком ймовірним. Таким чином, на сучасному етапі деякі органи СОН можуть мати публічну природу, але це не є обов'язковим.

Наступна точка зору на природу органів СОН полягає в тому, що вона є суто громадською. Таку думку висловлюють, зокрема, М. О. Краснов [7, с. 84], А. Є. Чігірь [17, с. 9], Л. Рокецький [15, с. 83] та деякі інші вчені [8, с. 14; 1; 2]. І дійсно, на користь такого підходу свідчить те, що органи СОН створюються за ініціативою населення і, будучи органами, що входять до системи місцевого самоврядування (публічної муніципальної влади), однак, не є органами місцевого самоврядування. Але і з цією точкою зору погодитися цілком не уявляється можливим. Органи СОН можна було б вважати органами з виключно громадянською природою, якби була відповідна вказівка на це у законодавстві (наприклад, стосовно громадських організацій у Законі «Про об'єднання громадян» або стосовно об'єднань співвласників багатоквартирних будинків у Законі «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку»). Відсутність відповідних положень на сучасному етапі обумовлює думку, що, коли йдеться про органи СОН, уявляється не досить коректним

розглядати їхню природу узагальнено, а отже, органи СОН можуть бути органами як і з публічною, так і з громадською природою.

Окремі органи СОН можуть мати громадську природу:

— якщо вони отримують переважну частину грошових коштів не від органів публічної влади або від органів публічної влади, але ця матеріальна підтримка не супроводжується чіткими вказівками стосовно того, на що ці кошти витратити;

— якщо більшість персонального складу органів СОН водночас є особами, незалежними від органів публічної влади.

Вчені — прихильники третього підходу до визначення природи органів СОН вважають, що їхня природа «змішана — напіввладна, напівгромадська» [6; цит. по: 9, с. 88], що ці органи є «пограничним інститутом між громадським та владним» [16], що «органи самоорганізації населення можна розглядати як «громадсько-власні утворення»» [1]. Щоправда, автори, як правило, не конкретизують, як само розуміти таку змішану природу. Думається, є можливими два варіанти:

— конкретному органу СОН притаманні деякі істотні характеристики, які дозволяють віднести його до органів із публічною природою, а деякі — до інститутів громадянського суспільства (наприклад, в органі СОН більшість персонального складу є депутатами місцевої ради, цей орган отримує майже усі грошові кошти від місцевої ради, але при цьому він є цілком незалежним від її впливу);

— деякі органи СОН є за своєю природою публічними, а деякі — громадськими.

У підтримку першого варіанта висловила О. Г. Остапенко. В авто-рефераті своєї кандидатської дисертації вона зазначила, що в її дослідженні в тому числі «обґрунтовується подвійна (публічна і громадська) природа ОСН (органів самоорганізації населення. — *Н. М.*), діяльність яких заснована на засадах добровільності щодо взяття на себе окремих повноважень органів публічної влади, що свідчить про те, що ОСН наділені певними рисами органів публічної влади, і самоврядністю, яка їм властива, як і громадським організаціям» [11, с. 4]. Такий підхід є привабливим насамперед тому, що він дозволяє визначити природу відразу усіх органів СОН у державі. Однак він має і певні вади, найпереконливіша з яких полягає у тому, що «існування в системі місцевого самоврядування суб'єктів із подвійною природою суперечило б, по-перше, принципів поділу влади, який є основною ознакою правової держави. По-друге, це суперечило б також і теорії цілісних соціальних систем, яка є одним із найбільш перспективних напрямів у сучасній філософській науці. Адже не може один і той самий соціальний елемент одночасно належати двом різним системам: територіальним громадам чи іншим територіальним спільнотам і державі, системі органів місцевого самоврядування і державному апаратові. Досвід свідчить, що рано чи пізно він повністю буде підпорядкований лише одній з таких систем» [4, с. 632–633]. Таким чином, уявляється доцільним зробити висновок про природу

органу СОН після його вивчення; отже, деякі органи СОН за своєю природою будуть публічними, а деякі — громадськими.

Якщо органи СОН мають публічну природу, це надає їм ряд переваг, а саме: збільшується кількість таких органів, бо вони утворюються за вказівкою органів публічної влади, наприклад місцевої ради чи її виконавчого комітету; відповідно органи СОН матимуть фінансування та політичну підтримку місцевої ради, таким органам СОН скоріше, ніж органам, що утворені за ініціативою населення, будуть делеговані власні повноваження місцевої ради; все вищезазначене може привести до того, що значна кількість населення отримає додаткові послуги. Однак наявність органів СОН із публічною, а не громадською природою зменшує сферу впливу громадянського суспільства, а отже — сферу вільної самореалізації індивідів. Також створення органів СОН у «розпорядчому» порядку, а не за ініціативою населення може призвести до зменшення ефективності функціонування цих органів, зокрема до зменшення інтересу населення до участі в їхній роботі, до зменшення довіри до них.

Ці недоліки зникають, коли органи СОН мають громадську природу. Додатково такі органи надають послуги цілеспрямовано, тобто саме ті, які потрібні на відповідній території, задовольняючи тим самим нагальні потреби населення і витрачаючи грошові кошти ефективніше, ніж органи самоорганізації населення із публічною природою. До недоліків органів СОН із публічною природою належить те, що вони утворюються тільки за ініціативою населення, а отже їх за кількістю менше, ніж органів СОН із публічною природою, таким чином, менша кількість населення отримує додаткові послуги. З наданням органами СОН із громадською природою послуг може бути пов'язаний ще один недолік — як правило, централізоване надання послуг, особливо якщо мова йде про закупівлі, може виявитися дешевшим. Що ж до фінансів, то органи СОН із громадською природою скоріше за все матимуть більші матеріальні труднощі, ніж органи СОН із публічною природою.

Отже, існування органів СОН і з публічною, і з громадською природою має як переваги, так і недоліки. Порівняння кожної групи переваг та недоліків дозволяє дійти висновку, що на сучасному етапі більш перспективними уявляються органи СОН із громадською природою, а отже, нормативне регулювання органів СОН доцільно здійснювати таким чином, щоб укріпляти саме громадські начала в їхній діяльності.

Розгляд різноманітних доктринальних поглядів на природу органів СОН і аналіз чинного законодавства дозволяє дійти висновку, що кожна з точок зору є прийнятною, коли йдеться про сучасну Україну. Думається, що визначення природи усіх органів СОН як виключно публічної, або виключно громадської, або змішаної буде недоцільним та надто спрощеним. Отже, для відповіді на запитання про природу треба розглядати конкретний, окремо взятий орган СОН; такий підхід і використано у статті. Він дозволяє порівняти переваги та недоліки кожної з пропозицій щодо природи органів СОН та надати рекомендації з вдосконалення

нормативного регулювання цих органів. На думку автора, найперспективнішими є органи СОН із громадською природою. Перспективи подальших розвідок у даному напрямку вбачаються у вивченні характерних ознак інститутів громадянського суспільства для того, щоб при наданні пропозицій щодо нормативного регулювання органів СОН зберігати та посилювати саме ці характеристики.

### Л і т е р а т у р а

1. *Белокуров О. В.* Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления // [locgov.mpsf.org/bible\\_attachments/html/cd2/IZD\\_TXT/mun3/4.htm](http://locgov.mpsf.org/bible_attachments/html/cd2/IZD_TXT/mun3/4.htm).
2. *Замотаев А.* Территориальное общественное самоуправление в контексте реформы местного самоуправления // [locgov.mpsf.org/bible\\_attachments/html/cd2/IZD\\_TXT/mun2/12.htm](http://locgov.mpsf.org/bible_attachments/html/cd2/IZD_TXT/mun2/12.htm).
3. *Кашо В. С.* Законодательство об органах территориального общественного самоуправления: состояние и перспективы развития // *Правоведение*. — 1991. — № 5. — С. 77–81.
4. Конституційне право України: Підручник / За ред. В. Ф. Погорілка. — К.: Наук. думка, 2002. — 735 с.
5. *Кравченко В. В., Пітцик М. В.* Муніципальне право України: Навч. посіб. — К.: Атака, 2003. — 672 с.
6. *Кравченко В. В.* Устав территориальной общины. Проблемы разработки, принятия, внедрения в практику // *Устав города — основа местного самоуправления: Материалы науч.-практ. конф.* — Николаев, 1999. — С. 16.
7. *Краснов М. А.* Местное самоуправление: государственное или общественное? // *Советское государство и право*. — 1990. — № 10. — С. 81–89.
8. *Органы общественной самодеятельности как форма социалистической демократии. Опыт СССР и ГДР.* — М.: Наука, 1988. — 240 с.
9. *Орловський О. С.* Правовий статус органів самоорганізації населення: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. — О., 2004.
10. *Основы правоведения: Учеб. пособие / Под ред. С. В. Кивалова, М. Ф. Орзиха.* — 5-е изд., перераб. и доп. — О.: Юрид. л-ра, 2003. — 248 с.
11. *Остапенко О. Г.* Правовий статус та організація діяльності органів самоорганізації населення в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2008. — 22 с.
12. *Прієшкіна О. В.* Роль та значення органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування в Україні // *Актуальні проблеми політики: Зб. наук. пр.* — О., 2001. — Вип. 10–11. — С. 637–642.
13. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // *Відомості Верховної Ради України*. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
14. 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: Постанова Пленуму Верховного Суду України № 13 від 3 грудня 1997 року // *Збірник постанов Пленуму Верховного Суду України за 1997 р.* — К., 1998.
15. *Рокецкий Л.* ТОСы помогут найти ответственных граждан // *Муниципальная власть*. — 2004. — № 4. — С. 83.
16. *Савранская О. Л.* Территориальное общественное самоуправление // [www.lslg.ru/lslg/export/sites/lslg/ru/publications/articles/savranskaya\\_01.htm](http://www.lslg.ru/lslg/export/sites/lslg/ru/publications/articles/savranskaya_01.htm).
17. *Чигирь А. Е.* Общественные самодеятельные организации трудящихся и развитие социалистической демократии. — Минск: Наука и техника, 1975. — 192 с.