
О. С. Шутова, кандидат юридичних наук, молодший співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, асистент кафедри державного будівництва та місцевого самоврядування Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Особливості створення та діяльності органів самоорганізації населення (аналіз чинного законодавства)

Стаття присвячена аналізу чинного законодавства України щодо особливостей створення та діяльності органів самоорганізації населення. Розглядається категорія «органи самоорганізації населення» та її визначення в нормативно-правових актах України. Окремо проаналізовано процедуру створення, реєстрації та діяльності таких органів. У роботі наголошується на необхідності внесення змін до деяких нормативно-правових актів України та вдосконалення їх у контексті конституційної реформи та реформи з децентралізації влади в Україні.

Ключові слова: *міське самоврядування, органи самоорганізації населення, реформа з децентралізації влади в Україні, реєстрація органів самоорганізації населення.*

Демократична модель державного управління на місцевому рівні передбачає активну участь громадян у процесі прийняття

рішень. Відповідно до цього підходу сформувалися певні правові механізми та процедури. Це місцеві референдуми та ініціативи, громадські експертизи, слухання та обговорення, загальні збори громадян, доручення виборців, діяльність органів самоорганізації населення та ін. Діяльність органів самоорганізації населення є одним із елементів структури такого поняття, як «місцева демократія», та входить в систему місцевого самоврядування в Україні.

Метою даної статті є дослідження діяльності, механізмів створення, порядку легалізації й реєстрації та прийняття рішень про створення органів самоорганізації населення. Також важливим є аналіз положення відповідних статей та норм законодавства, розгляд поняття власних та делегованих повноважень органів самоорганізації населення. Окремим завданням даної роботи було обґрунтування необхідності внесення змін до деяких чинних нормативно-правових актів.

Відповідно до Конституції в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Місцеве самоврядування є правом територіальної громади (жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста) самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна [1, статті 7, 140 (витяги)].

У той же час Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає органи самоорганізації населення як представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста. Стаття 5 цього ж Закону визначає органи самоорганізації населення як один із елементів системи місцевого самоврядування України, а ч. 2 ст. 14 встановлює, що їх правовий статус, порядок організації та діяльності визначаються законом [2].

У Законі України «Про органи самоорганізації населення» міститься інше визначення зазначеного поняття. Так, органи самоорганізації населення – це представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають

на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених Законом [3]. Отже, це положення Закону знаходиться у невідповідності з Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування» та іншими законами. Крім того, належним чином не встановлено правовий статус органів самоорганізації населення, через встановлення складної процедури їх створення. Також не закріплено належні гарантії для забезпечення їх діяльності на рівні інших нормативних актів.

Наявність нормативних прогалин, неоднозначність та нечіткість формулювань щодо порядку створення, діяльності, фінансування та існування органів самоорганізації населення ставлять під загрозу нормальне функціонування останніх і включають можливість членів територіальних громад сіл, селищ та міст спільно вирішувати важливі місцеві проблеми за місцем свого проживання. Так, у ст. 2 Закону України «Про органи самоорганізації населення» міститься вузький та обмежений понятійно-категоріальний апарат, який зводиться законодавцем до такого: органи самоорганізації населення (представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом), власні повноваження органу самоорганізації населення (повноваження, надані відповідно до Конституції та законів України сільською, селищною, міською або районною у місті (у разі її створення) радою органу самоорганізації населення під час його утворення) та делеговані повноваження органу самоорганізації населення (повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, якими вона додатково наділяє орган самоорганізації населення).

Необхідно також звернути увагу на те, що визначення таких понять, як загальні збори, конференція, загальний склад органу самоорганізації населення, питання місцевого значення, уповноважені, територія діяльності органу самоорганізації населення та інші – залишаються поза понятійно-категоріальним апаратом Закону. Окрім цього, останнім часом з'являються нові форми об'єднання громадян за місцем проживання: «житловий комплекс» і «таунхаус», що по суті можливо виділити

в термін «мікроромлада» та надати визначення в статті та нормі Закону.

Порядок створення органу самоорганізації населення згідно з чинним законодавством передбачає:

1. З ініціативою про створення органу самоорганізації населення до сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради можуть звернутися збори (конференція) жителів за місцем проживання за умови, якщо в них брало участь (було представлено) не менше половини жителів відповідної території, які мають право голосу.

На зборах (конференції) жителів за місцем проживання обирається також ініціативна група, члени якої будуть представляти інтереси жителів – учасників зборів (конференції) у відповідній місцевій раді.

2. Рішення зборів (конференції) приймається більшістю голосів їх учасників.

3. Ініціативна група подає до сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради заяву про створення органу самоорганізації населення, протокол зборів (конференції) жителів за місцем проживання про ініціювання створення органу самоорганізації населення із зазначенням основних напрямів діяльності створюваного органу самоорганізації населення, а також список учасників зборів (конференції) жителів за місцем проживання із зазначенням прізвища, імені, по батькові, року народження, серії і номера паспорта громадянина України або паспортних документів іноземця та домашньої адреси кожного учасника зборів (конференції) жителів (ст. 8 Закону України «Про органи самоорганізації населення»).

Відповідно до положень даного Закону залишаються прогалини щодо суб'єкта ініціювання проведення першої конференції (зборів), процедури проведення (час, дата, місце), території, в межах якої передбачається створити орган самоорганізації населення, кількості делегатів, мінімальної кількості осіб, що має бути присутня для правомочного зібрання, тощо. Не визначено також процедуру отримання інформації про осіб, які проживають на зазначеній території, та способи поширення даних про проведення зборів. Колізійним можливо вважати і питання по-

свідчення особи, адже не зрозуміло, чи можливо користуватися водійським посвідченням, закордонним паспортом чи іншим документом, що посвідчує особу. Також додаткового уточнення та розширення потребують принципи, на підставі яких можуть здійснювати свою діяльність органи самоорганізації населення.

Звертаючись до порядку надання дозволу на створення органу самоорганізації населення (ст. 9 Закону України «Про органи самоорганізації населення»), знаходимо таке: питання про надання дозволу виноситься на розгляд (найближче засідання) та може надаватися сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою. У рішенні ради про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення мають бути обов'язково визначені його назва, основні напрями діяльності, повноваження та умови їх здійснення, територія, в межах якої має діяти орган самоорганізації населення. Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада може відмовити у наданні дозволу на створення органу самоорганізації населення, якщо ініціювання створення органу самоорганізації населення було здійснено з порушенням вимог, встановлених законом, але таке рішення може бути оскаржене в суді.

Поза увагою законодавця в чинному законодавстві залишилась можливість повторного подання на дозвіл про створення органу самоорганізації населення. Також у ст. 140 Конституції України зазначається, що сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. З цього виходить, що прийняття рішення щодо необхідності і доцільності створення зазначеного органу належить до виключної компетенції відповідної ради і носить дозвільний характер. Це пояснюється тим, що Конституція України пов'язує створення органів самоорганізації населення з можливістю наділення його частиною власної компетенції, фінансів, майна відповідної ради, що не у всіх випадках може бути необхідним та доцільним.

Порядок обрання органу самоорганізації населення передбачає, що він обирається зборами (конференцією) жителів за

місцем проживання на основі загального, рівного виборчого права шляхом таємного голосування жителів, які на законних підставах проживають на відповідній території. Право голосу на виборах мають жителі, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу жителі, яких визнано судом недієздатними. Загальний склад органу самоорганізації населення визначається зборами (конференцією) жителів за місцем проживання. Також орган самоорганізації населення обирається у складі керівника, заступника (заступників) керівника, секретаря, інших членів. Обраними до складу органу самоорганізації населення вважаються особи, які одержали більше половини голосів учасників зборів (конференції) жителів за місцем проживання. Члени органу самоорганізації населення можуть бути достроково відкликані за рішенням зборів (конференції) жителів за місцем проживання, що утворили даний орган. Переобрання органу самоорганізації населення, відкликання, обрання окремих його членів замість вибулих чи зміна кількісного складу органу самоорганізації населення здійснюється зборами (конференцією) жителів за місцем проживання у встановленому порядку (ст. 10 Закону України «Про органи самоорганізації населення»).

Прогалиною законодавства щодо цієї проблеми є відсутність норми та врахування того, що загальні збори (конференція), скликані органом самоорганізації населення, з певних причин можуть не відбутися у встановлений термін, коли можливо провести наступні (інші) збори, яким чином проходить реєстрація осіб, що взяли участь у них, чи потрібно збирати особисті підписи учасників, чи наявна можливість проведення відкритого, а не таємного голосування та інші питання. Виникає необхідність встановлення нових правових та організаційних засад функціонування органів самоорганізації населення в Україні та порядку обрання, впровадження та вдосконалення існуючих процедур. Вбачаємо, що ефективним у цьому питанні буде запозичення міжнародного досвіду напрацювань у сфері «електронної демократії» (е-демократії). Така форма демократії, що характеризується використанням інформаційно-комунікаційних технологій як основного засо-

бу для колективних розумових і адміністративних процесів (інформування, прийняття спільних рішень – електронного голосування, контролю за виконанням рішень, звітності та ін.) на всіх рівнях – починаючи з рівня місцевого самоврядування і закінчуючи міжнародним. Зазначені способи можуть спростити проведення загальних зборів (конференції), донести необхідну інформацію до великого кола осіб вчасно та швидко, допомагають значно заощадити витрати на паперові документи та ін. Можливо, є доцільним запозичення досвіду проведення електронного голосування при процесі обрання керівника, заступника (заступників) керівника, секретаря та інших членів органу самоорганізації населення.

Далі за процедурою законодавцем передбачено прийняття Положення про орган самоорганізації населення (ст. 12 Закону України «Про органи самоорганізації населення»), що має містити такі відомості: назва та юридична адреса органу самоорганізації населення; основні завдання та напрями діяльності органу самоорганізації населення; права і обов'язки членів органу самоорганізації населення; територія, у межах якої діє орган самоорганізації населення; строк повноважень органу самоорганізації населення та порядок їх дострокового припинення; порядок використання коштів та іншого майна, порядок звітності; порядок припинення діяльності органу самоорганізації населення та інші питання, пов'язані з діяльністю органу самоорганізації населення. При цьому він обирається терміном на строк повноважень самої ради, якщо інше не передбачено рішенням ради чи положенням про орган самоорганізації населення, що не може позитивно впливати на стабільну та безперервну діяльність такого органу, адже обмежується каденцією самої ради. Питанню порядку ліквідації відповідного органу законодавцем взагалі не приділено увагу та правову регламентацію.

Окремої уваги потребує легалізація органу самоорганізації населення, яка є обов'язковою і здійснюється шляхом його реєстрації або повідомлення про заснування. У разі реєстрації орган самоорганізації населення набуває статусу юридичної особи. При цьому поза нормою закону залишається відповідна регламентація таких атрибутів юридичної особи, як печатка із

власною назвою, штампи, бланки, поточні та інші рахунки в установах банку – тобто необхідні та обов'язкові елементи для учасників господарської діяльності. Так, звертаючись до Господарського кодексу України за роз'ясненням, хто такі учасники відносин у сфері господарювання знаходимо: це суб'єкти господарювання, споживачі, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділені господарською компетенцією, а також громадяни, громадські та інші організації, які виступають засновниками суб'єктів господарювання чи здійснюють щодо них організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності [4, ст. 2]. Це означає, по-перше, що на даний момент законодавством не передбачено участь органів самоорганізації населення у господарській діяльності, по-друге, необхідно внести відповідні зміни та доповнення до Господарського кодексу України.

Органи самоорганізації населення значною мірою залишаються поза межами правового регулювання, що, у свою чергу, шкодить ефективній реалізації ними своїх повноважень, призводить до різних тлумачень органами державної влади та місцевого самоврядування їх правового статусу, породжує численні судові спори. Тому досі залишається актуальною проблема належного унормування правового статусу органів самоорганізації населення на рівні інших законодавчих актів. Подальше її ігнорування призведе (і вже призводить) до зниження інтересу членів територіальних громад до цього інституту місцевого самоврядування через неможливість ефективного виконання органами самоорганізації населення покладених на них завдань та реалізації своїх повноважень.

Список використаних джерел

1. Конституція України [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Про органи самоорганізації населення [Текст] : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.
4. Господарський кодекс України [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 18. – Ст. 144.

О. С. Шутова

Особенности создания и деятельности органов самоорганизации населения (анализ действующего законодательства)

Статья посвящена анализу действующего законодательства Украины относительно особенностей деятельности и создания органов самоорганизации населения. Также рассмотрена категория «органы самоорганизации населения», ее определение в нормативно-правовых актах и Конституции Украины. Проанализирована процедура создания, регистрации и деятельности таких органов. В работе делается акцент на необходимости внесения изменений в некоторые нормативно-правовые акты Украины, усовершенствование и приведение их в соответствие с конституционной реформой и реформой по децентрализации власти в Украине.

Ключевые слова: *местное самоуправление, органы самоорганизации населения, реформа по децентрализации власти в Украине, регистрация органов самоорганизации населения.*

O. S. Shutova

Peculiarities of foundation and activities of bodies of population self-organization (legislation analysis)

The article is devoted to analysis of existing legislation of Ukraine in the part of characteristics of creation and activities of bodies of population self-organization. It was reviewed the category «bodies of population self-organization», its definition in the regulation acts and Constitution of Ukraine. Also it was analyzed procedure of foundation, registration and activities of these bodies. Papers included materials about necessity of changing of some regulation acts of Ukraine and its improvement in the context of constitutional reform and reform of decentralization of authority in Ukraine.

Democratic type of state management (local level) is involved active citizens participation in the procedure of decision-making. Because of this, there were formed legal mechanisms and proceedings. It is local referendums and initiatives, public examinations, hearings and discussions, citizens' general meetings, voters charges, activities of bodies of population self-organization, etc. Activities of bodies of population self-organization is one of the structural element of «local democracy». It is entered to the system of local government in Ukraine.

Goal of this article is research of activities, mechanisms of foundation, regulation of legalization, registration and decision-making about foundation of

bodies of population self-organization. Author is analyzed norms of legislation and reviewed concepts of own and delegated authorities of bodies of population self-organization. It was founded necessity changing of some regulation acts.

Legislator is formulated bodies of population self-organization as a representative bodies that founded by some people (they must live temporarily or permanently at the territory in the borders of village, colony, city. Problems of legal deficiencies, carelessness of formulation of regulation of foundation, activities, financing and existence of bodies of population self-organization are threatened to normal functioning themselves and excluded possibilities of members of territorial communities of villages, colonies, cities jointly to decide important local problems at the place, where they lives.

Author is payed special attention to definitions of concepts as a general meeting, a conference, general membership of body of population of self-organization, local questions, representatives, territory of body of population of self-organization' activities, etc. These important things are outside of Law.

Bodies of population of self-organization is outside of borders of legal regulation. It is injured to effective realization of there authorities, leaded to different understanding of legal status by state bodies and local governments, leader to numbers of litigations. Because of this, problem of normative status of bodies of population self-organization on the level of legal acts is topical. Next its ignorance is leaded to minimize interest of members of territorial communities to local government' institute, because of impossibility of effective execution of tasks and realization of own authorities by bodies of population self-organization.

Keywords: *local government, bodies of population self-organization, reform of decentralization of authority in Ukraine, registration of bodies of population of self-organization.*