

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 340.2

К. В. Головка

*кандидат юридичних наук,
здобувач кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
Ужгородського національного університету*

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ

Постановка проблеми. До числа перспективних інституційних дій у сфері систематизації норм муніципального законодавства слід віднести включення до чинного Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» в якості окремого розділу положень про органи самоорганізації населення. Таким чином, відбудеться їхня кодифікація.

Наразі така пропозиція висловлювалась авторами Проекту Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні. У Проекті розміщено низку положень про порядок формування та функціонування органів самоорганізації населення. Слід захоплювати спроби кодифікувати положення цього важливого інституту муніципального законодавства, особливо в межах чинного Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Поки що більшість норм про створення та діяльність органів самоорганізації населення на загальнодержавному рівні угруповано в Законі «Про органи самоорганізації населення» 2001 р. Що ж до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», то у ньому про органи самоорганізації населення йдеться у статтях 1, 5, 14 та 80. Також органи самоорганізації населення згадуються у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» ще кілька разів при визначенні повноважень сільських, селищних, міських рад, а також старост.

Аналіз досліджень. Найбільша кількість праць з питань створення та функціонування органів самоорганізації населення в Україні належить авторству Н.В. Мішиної (дивись, наприклад, [1-4] та інші публікації дослідниці). Однак, вона не аналізувала питання систематизації законодавства про органи самоорганізації населення. Виходячи зі змісту її дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук, Н.В. Мішина є прихильницею нормативно-правової регламентації формування та діяльності органів самоорганізації населення в окремому законі «Про органи самоорганізації населення», нову редакцію якого вона розробила.

Метою статті є аналіз перспектив систематизації законодавства про органи самоорганізації населення в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проект Кодексу законів про місцеве самоврядування України містить Розділ IX «Формування та особливості діяльності органів самоорганізації населення» (Особлива частина, Книга друга «Організаційно-правові основи місцевого самоврядування»). Доцільно порівняти його структуру зі структурою Закону «Про органи самоорганізації населення» 2001 р. (у дужках курсивом нами наведено аналогічні положення Закону):

– Глава 53 «Загальні основи діяльності органів самоорганізації населення» (*Розділ I «Загальні положення»*);

– Глава 54 «Порядок створення органів самоорганізації населення» (*Розділ II «Порядок створення органів самоорганізації населення»*);

– Глава 55 «Повноваження органів самоорганізації населення» (*Розділ III «Повноваження органів самоорганізації населення»*);

– Глава 56 «Фінансово-економічна основа діяльності органу самоорганізації населення» (*Розділ IV «Фінансово-економічна основа органу самоорганізації населення»*);

– Глава 57 «Організація діяльності органу самоорганізації населення» (*Розділ V «Організація діяльності органу самоорганізації населення»*);

– Глава 58 «Забезпечення реалізації повноважень органів самоорганізації населення та законодавства України щодо органів самоорганізації населення» (*Розділ VI «Забезпечення реалізації повноважень органів самоорганізації населення та законодавства України щодо органів самоорганізації населення»*);

– Глава 59 «Гарантії діяльності та відповідальність за порушення законодавства про органи самоорганізації населення» (*Розділ VII «Гарантії діяльності та відповідальність за порушення законодавства про органи самоорганізації населення»*).

Розділ VIII Закону «Про органи самоорганізації населення» 2001 р. «Прикінцеві положення» аналогів у Проекті Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні немає. Однак, у контексті дослідження перспектив систематизації

положень про створення та функціонування органів самоорганізації населення в Україні він є цікавим тому, що з його змісту випливає: до 2001 року в Україні у законах питання формування та створення органів самоорганізації населення комплексно не регламентувались. У цьому розділі зазначено, що «втрачають чинність з дня набрання чинності цим Законом:

– Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 17 жовтня 1975 року «Про затвердження Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР»;

– Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 7 січня 1981 року «Про внесення змін і доповнень до Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР» [5].

Таким чином, у 2001 році прийняття не підзаконного акту, а Закону України стало вагомим для того, щоб привернути увагу до будинкових, вуличних, квартальних тощо комітетів (органів самоорганізації населення), щоб активізувати діяльність існуючих комітетів та сприяти утворенню все нових і нових комітетів. А включення цих положень до кодифікаційного акту муніципального законодавства – до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» – стане наступним кроком вперед у підвищенні важливості активізації формування та функціонування цього факультативного елементу системи місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що Закон України «Про органи самоорганізації населення» є доволі старим, адже він датується 2001 роком. Він зазнавав змін та доповнень лише двічі – у 2002 році та у 2018 році. Але головне, у зв'язку з чим доцільним є комплексний перегляд його норм, – це впровадження інституту старост. Тісний зв'язок та співпраця старост з будинковими, вуличними, квартальними тощо комітетами робить нагальним концептуальне переосмислення та комплексний перегляд положень Закону України «Про органи самоорганізації населення», а не «точечне» внесення до нього мінімально необхідних змін та доповнень.

До того ж, для такого перегляду науковці та практики вже утворили певне підґрунтя. Наразі існує два проекти Закону «Про органи самоорганізації населення».

Хронологічно перший проект розроблено Н.В. Мішиною як додаток до її дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук на тему «Органи самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження», яку вона успішно захистила у 2009 р.

У Пояснювальній записці, яку розробила Н.В. Мішина, вона зазначила, що «Необхідність викладення у новій редакції Закону України «Про органи самоорганізації населення» обумовлена

нагальністю його оновлення за підсумками майже десятирічного досвіду застосування. Значну кількість норм цього Закону делеговано конкретизувати місцевим радам та їхнім виконавчим органам. На сучасному етапі органи самоорганізації населення фактично повністю залежать від них. У випадку, коли останні сприяють їхньому розвитку – вони розвиваються, причому у тому напрямку, який заохочують ці органи. Якщо вони вважають за потрібне не активізувати населення на рівні будинків, вулиць, кварталів тощо через органи самоорганізації населення, – створення та функціонування будинкових, вуличних, квартальних тощо комітетів є або досить утрудненим, або взагалі неможливим» [6, с. 540].

Останнє зауваження є надзвичайно важливим з точки зору дослідження перспектив кодифікації муніципального законодавства України, – адже саме кодифікація законодавства з числа інших форм систематизації законодавства надає можливості не тільки здійснити «злиття» Законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про органи самоорганізації населення», але й істотно доопрацювати норми останнього.

До числа інновацій, які Н.В. Мішина включила до свого Проекту Закону України «Про органи самоорганізації населення» слід віднести наступні:

«– оновлено визначення органу самоорганізації населення через введення терміну «територіальна мікрогрупа»;

– оновлено основні завдання органів самоорганізації населення;

– на органи самоорганізації населення розповсюджено дію Закону України від 16 червня 1992 року «Про об'єднання громадян»;

– спрощено процедуру створення органу самоорганізації населення;

– спрощено та уніфіковано із чинним законодавством процес легалізації органу самоорганізації населення (із Законом України від 15 травня 2003 року «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» і відповідними підзаконними актами);

– розширено цивільну правоздатність органу самоорганізації населення, зокрема, йому надано право вести господарську діяльність та бути засновником юридичних осіб; з метою додаткового контролю за здійсненням ними цієї діяльності встановлена вимога щодо створення ревізійної комісії органу самоорганізації населення» [6, с. 541-542].

Слід погодитись з більшістю з цих пропозицій, та висловити зауваження щодо деяких з них.

По-перше, зауваження викликає ідея щодо оновлення визначення органу самоорганізації населення через введення поняття «територіальна мікрогрупа». Це поняття розроблено Н.В. Мішиною для того, щоб позначити частину членів територіальної громади села, селища, міста, яка

має намір утворити та/або вже утворила будинковий, вуличний, квартальний комітет чи інший орган самоорганізації населення. Вона пропонує таку дефініцію: «Територіальна мікрогрупа – це жителі частини населеного пункту, між якими сформувалися відносно стійкі прямі соціальні зв'язки» [6, с. 448]. Варто підкреслити, що застосування цього поняття слід всіляко вітати лише у випадку, якщо воно буде застосовано не тільки у контексті нормативно-правової регламентації органів самоорганізації населення, але й у контексті нормативно-правової регламентації інших форм місцевої демократії. У разі, якщо поняття «територіальна мікрогрупа» буде включено до тезаурусу нормативно-правових актів про загальні збори громадян за місцем проживання, про місцеві ініціативи тощо, його впровадження буде плідним. Навряд чи доцільним буде застосовувати його лише по відношенню до органів самоорганізації населення. Це лише сприятиме термінологічній плутанині у муніципальному законодавстві України.

Ще дві пропозиції Н.В. Мішиної щодо Закону «Про органи самоорганізації населення» потребують супроводження їх зауваженнями.

По-перше, слід погодитись з ідеєю про те, щоб на органи самоорганізації населення було «розповсюджено дію Закону України від 16 червня 1992 року «Про об'єднання громадян», але зазначити, що наразі цей Закон вже втратив чинність. Слід рекомендувати розповсюдити на органи самоорганізації населення дію Закону України від 22 березня 2012 року «Про громадські об'єднання».

По-друге, у контексті поточного етапу муніципальної реформи не викликає сумніву доцільність необхідності спрощення процесу легалізації органу самоорганізації населення. У Проекті Закону, розробленому Н.В. Мішиною, йдеться також про уніфікацію процесу легалізації органів самоорганізації населення із Законом України від 15 травня 2003 року «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» і відповідними підзаконними актами. Наразі цей Закон було істотно оновлено, у тому числі і його назву, – Закон України від 15 травня 2003 року іменується «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань». Така назва ще більш узгоджується з першою та другою пропозиціями Н.В. Мішиної, утворюючи своєрідний зв'язок між ними.

Хронологічно другий Проект Закону «Про органи самоорганізації населення в Україні» належить авторству 17 народних депутатів України VIII скликання Верховної Ради України (у т.ч. С.В. Власенко, І.І. Подоляк, О.Р. Березюк, О.В. Медуниця, М.М. Хміль) та двом представникам громадських організацій – О.С. Орловському та А.С. Крупнику. Ці представники громадських організацій є відомими дослідниками

місцевої демократії, якими опубліковано низку робіт науково-практичного характеру, у тому числі, щодо органів самоорганізації населення – Науково-практичний коментар до Закону України «Про органи самоорганізації населення» [7], Збірник нормативних матеріалів та методичних рекомендацій «Делегування повноважень органам самоорганізації населення» [8], три видання Збірника нормативних актів та методичних рекомендацій «Створення, організація діяльності та ліквідація органів самоорганізації населення в місті Одесі» [9; 10; 11]. Крім того, О.С. Орловський присвятив свою дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук саме органам самоорганізації населення – у 2004 році він успішно захистив роботу на тему «Правовий статус органів самоорганізації населення» [12]. Отже, і цей Проект Закону України «Про органи самоорганізації населення» підготовлено на високому науковому рівні.

Вищезазначений Проект Закону України «Про органи самоорганізації населення» було зареєстровано у Верховній Раді України за № 2466 від 24 березня 2015 р. У Пояснювальній записці до Проекту № 2466 від 24 березня 2015 р. зазначено: «Ухвалений Верховною Радою України 11 липня 2001 року Закон України “Про органи самоорганізації населення”, на жаль, ... не зміг належним чином унормувати правовий статус органів самоорганізації населення, встановив надзвичайно складну процедуру їх створення, а також не закріпив належні гарантії для забезпечення їх ефективної діяльності. Така ситуація на практиці ставить під загрозу створення та існування органів самоорганізації населення, оскільки наявність нормативних прогалин, нечіткість та неоднозначність формулювань щодо порядку створення та забезпечення їх діяльності породжують численні протести прокуратури, судові процеси і не дають членам територіальних громад сіл, селищ та міст спільно вирішувати важливі місцеві проблеми за місцем свого проживання» [13].

Проект № 2466 від 24 березня 2015 р. багато у чому концептуально співпадає з ідеями, сформульованими Н.В. Мішиною. Крім того, Проект № 2466 від 24 березня 2015 р. містить наступні інновації:

- територія, у межах якої утворюється орган самоорганізації населення, визначається рішенням ради на основі рішення загальних зборів (конференції);

- введення чотирьох територіальних рівнів органів самоорганізації населення та встановлення договірного принципу розподілу повноважень між органами самоорганізації різних рівнів;

- заборона створення на одній території двох і більше органів самоорганізації населення одного територіального рівня;

– встановлення, що орган самоорганізації населення створюється на необмежений термін, і введення поняття «термін повноважень персонального складу органу самоорганізації населення»;

– розмежування та уточнення порядку дострокового припинення повноважень персонального складу органу самоорганізації населення та порядку його ліквідації» [13].

Сильною стороною Проекту № 2466 від 24 березня 2015 р., який так і не було прийнято, є визнання тісного зв'язку між органами самоорганізації населення та загальними зборами громадян за місцем проживання, усвідомлення того факту, що нормативна регламентація останніх наразі є недостатньою, та спроба вирішити цю проблему хоча б частково у Законі «Про органи самоорганізації населення». Перед тим, як перейти до розгляду можливостей включення до кодифікаційних актів муніципального права нормативних положень про загальні збори громадян за місцем проживання, слід запропонувати здійснити інституційну кодифікацію положень про органи самоорганізації населення у межах такого кодифікаційного акту, як Закон «Про місцеве самоврядування в Україні».

Тісний зв'язок між такими інститутами муніципального права в Україні, як інститут органів самоорганізації населення та інститут загальних зборів громадян за місцем проживання, надає підстави рекомендувати у разі включення до кодифікаційного акту положень про органи самоорганізації населення, включити до цього ж документу і положення про загальні збори громадян за місцем проживання. Адже органи самоорганізації населення – будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів тощо – утворюються на відповідно будинкових, вуличних, квартальних загальних зборах, загальних зборах мікрорайонів тощо. Варто також зауважити, що у чинному законодавстві України на загальнодержавному рівні надто багато уваги приділяється саме загальним зборам громадян за місцем проживання, інколи увага зовсім не звертається на конференції представників. Це істотно обмежує сферу застосування цього інституту прямої демократії – адже вже на рівні значною за довжиною вулиці, а також кварталу, мікрорайону доволі важко не тільки організувати, але й провести загальні збори громадян за місцем проживання. «На допомогу» приходять конференції представників – спочатку на невеликих ділянках проводяться загальні збори громадян за місцем проживання, які делегують представників на конференції. А потім, другим етапом, проводяться вже конференції представників. Це є особливо зручним у холодні пори року, коли відсутність великого приміщення для проведення загальних зборів громадян за місцем проживання може ста-

ти у заваді для застосування цього інституту безпосередньої демократії.

Крім того, на загальних зборах громадян за місцем проживання (або на конференціях їхніх представників) обирається персональний склад органів самоорганізації населення, приймаються концептуальні рішення, які потім реалізують органи самоорганізації населення. Також органи самоорганізації населення звітують про свою роботу саме загальним зборам громадян за місцем проживання (конференціям представників).

Висновок. У статті обґрунтовується, що систематизація законодавства України про органи самоорганізації населення є доцільною за умови застосування такої форми систематизації, як кодифікація. Запропоновано здійснити інституційну кодифікацію положень про органи самоорганізації населення у межах такого кодифікаційного акту, як Закон «Про місцеве самоврядування в Україні». Перспективи подальших досліджень полягають у тому, щоб розглянути перспективи систематизації законодавства про загальні збори громадян за місцем проживання, – адже цей інститут найбільш тісно пов'язаний з інститутом самоорганізації населення.

Література

1. Мішина Н.В. Термін «самоорганізація населення» в законодавстві та в доктринальній літературі України. *Державне управління: теорія та практика*. 2006. № 1. URL: <http://www.academy.kiev.ua/ej3/txts/REGIONALNE/04-MISCHINA.pdf>.
2. Мішина Н.В. Законопроекти для розвитку локальної демократії в Україні. *Юридичний вісник*. 2014. № 2. С. 36-40.
3. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення та середовище проживання // *Державне управління: теорія та практика*. 2006. № 2. URL: <http://www.academy.kiev.ua/ej4/txts/REGIONALNE/06mnnvns.pdf>.
4. Мішина Н.В. Теорії місцевого самоврядування і самоорганізація населення. *Наукові праці НУ ОЮА*. Т. 8. Одеса, 2009. С. 163-170.
5. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 48. Ст. 254.
6. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження : дис. ... д-ра юр. наук. Одеса, 2009. 595 с.
7. Закон України «Про органи самоорганізації населення»: науково-практичний коментар. Під ред. О.С. Орловського, А.С. Крупника, Н.В. Мішиної, К.В. Терзіанової. Одеса: ПП Євродрук, 2012. 192 с.
8. Делегирование полномочий органам самоорганизации населения. Сборник нормативных материалов и методические рекомендации. Крупник А.С., Орловский А.С. Одесса: Хоббит, 2005. 60 с.
9. Орловский А.С. Создание, организация работы и ликвидация органов самоорганизации населения в городе Одессе. Методические рекомендации. Одесса: Хоббит, 2004. 132 с.
10. Орловский А.С. Создание, организация работы и ликвидация органов самоорганизации населения

в городе Одессе. Методические рекомендации. 2-е изд. Одесса: Хоббит Плюс, 2006. 180 с.

11. Створення, організація діяльності та ліквідація органів самоорганізації населення в місті Одесі. Збірник нормативних актів та методичних рекомендацій (3-тє вид., доповнене та змінєне). Під редакцією О.С. Орловського, А.С. Крупника. Одеса: ПП Євро-друк, 2011. 250 с.

12. Орловський О. С. Правовий статус органів самоорганізації населення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.02: конституційне право; муніципальне право. Одеса, 2004. 20 с.

13. Пояснювальна записка до Проекту Закону України «Про органи самоорганізації населення» № 2466 від 24 березня 2015 р. <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54538&pf35401=335270>.

Анотація

Головко К. В. Систематизація законодавства про органи самоорганізації населення. – Стаття.

У статті обґрунтовується, що систематизація законодавства України про органи самоорганізації населення є доцільною за умови застосування такої форми систематизації, як кодифікація. Запропоновано здійснити інституційну кодифікацію положень про органи самоорганізації населення у межах такого кодифікаційного акту, як Закон «Про місцеве самоврядування в Україні».

Ключові слова: муніципальне законодавство, систематизація, систематизація муніципального законодавства, кодифікація, органи самоорганізації населення.

Аннотация

Головко К. В. Систематизация законодательства об органах самоорганизации населения. – Статья.

В статье обосновывается, что систематизация законодательства Украины об органах самоорганизации населения является целесообразной при условии применения такой формы систематизации, как кодификация. Предложено осуществить институциональную кодификацию нормативных положений об органах самоорганизации населения в пределах такого кодификационного акта, как Закон «О местном самоуправлении в Украине».

Ключевые слова: муниципальное законодательство, систематизация, классификация муниципального законодательства, кодификация, органы самоорганизации населения.

Summary

Holovko K. V. Systematization of legislation on bodies of self-organization of the population. – Article.

The article substantiates that the systematization of the legislation of Ukraine on the bodies of self-organization of the population is appropriate using such a form of systematization as codification. It was proposed to make the institutional codification of the legal provisions on the bodies of self-organization of the population within such a codification act, as the Law “On Local Self-Government in Ukraine”.

Key words: municipal legislation, systematization, systematization of municipal legislation, codification, bodies of self-organization of the population.