

Для місцевих бюджетів більшості країн Європи в останні два десятиліття характерно постійне збільшення витрат. Компенсувати частку цих витрат можливо шляхом розвитку муніципальних підприємств. Проте підходи до вирішення цієї проблеми у різних країнах ЄС на пряму залежать від історичних, географічних, культурних і інших особливостей країни [36, с. 189]. Саме такі особливості розвитку інституту муніципальних підприємств в країнах об'єднаної Європи слід брати до уваги вітчизняним законодавцям, коли вирішується питання про те, яким чином можна екстраполювати досвід європейського муніципального господарювання на Україну

Таким чином, функціонування підприємств комунальної власності в країнах ЄС на пряму залежать від політичних, історичних, культурних та інших особливостей країни. Але вони вирішують соціальне замовлення своїх територіальних громад шляхом надання суспільних послуг, то не зовсім властиво локальній демократії в Україні. Тому ці проблеми слід не тільки вивчати, але практично впровадити в життя в Україні з урахуванням здобутків в країнах Європейського союзу.

Література.

1. Аграновский К.В. Государственное право зарубежных стран : учеб. пособ. / К.В. Аграновский. – М.: «Форум» – «Инфра-М», 1998. – 380 с.;
2. Василенко И.А. Муниципальные реформы в Германии / И.А. Василенко // Проблемы теории и практики управления. – 2005. – № 5. – С. 58–62; 23. Хашке Д. Коммунальное управление в Германии / Д. Хашке // Муниципальное право. – 2001. – № 4. – С. 67–72.
3. Васильев В.И. Местное самоуправление : учеб. и науч.-практ. пособие / В.И. Васильев. – М.: Им-Информ, 1999. – 453 с.
4. Васильев С.В. Эффективность работы организаций государственного и муниципального управления и их служащих / Васильев С.В., Жуковский А.И., Цуркер К. – Великий Новгород: 2002. – 70 с.
5. Васильева Т. А. Реформы местного самоуправления в Италии // Реформы местного управления в странах Западной Европы. – М.: ИНИОН РАН, 1993. – с. 38-49.
6. Воронин А.Г. Муниципальное хозяйствование и управление: проблемы теории и практики / А.Г. Воронин. – М.: Финансы и статистика, 2003. – 176 с.
7. Германия. Факты. – Франкфурт-на-Майне: Изд-во «Социетэтс-ферлаг», 1996. – 544 с.
8. Граверт Р. Финансовая автономия местного самоуправления в ФРГ / Р. Граверт // Государство и право. – № 10. – С. 96–102
9. Григорьев В.А. Становление местного самоуправления в Украине: Монография. – Од.: Юридическая литература, 2000. – 112 с.
10. Григорьев С. Местное управление в Великобритании // Вопросы экономики. – 1991. – № 5. – С. 52–62.
11. Грищенко Е. В. Правовые аспекты обеспечения гарантии местного самоуправления в Федеративной Республике Германия / Е.В. Грищенко // Журнал российского права. – 2001. – № 9. – С. 96–108.
12. Драго Р. Административная наука / Р. Драго. – М.: Прогресс, 1982. – 248 с.
13. Долан Э.Дж. Деньги, банковское дело и денежно-кредитная политика / Долан Э.Дж., Кэмпбелл К.Д., Кэмпбелл Р.Дж. – М.-Л., 1991. – 286 с.
14. Дробозина А.А. Финансовая система Англии / А.А. Дробозина. – М.: Финансы, 1971. – 228 с.

15. Зотов В. В. Муниципальное управление / В.В. Зотов, З. М. Макашева. – М., 2002. – 280 с.

16. Игнатов В. Г. Зарубежный опыт местного самоуправления и российская практика / В.Г. Игнатов, В.И. Бутов. – М. – Ростов-на-Дону: Изд. центр «МарТ», 2000. – 224 с.

17. Козырин А.Н. Налоговое право зарубежных стран: вопросы теории и практики / А.Н. Козырин. – М.: Манускрипт. 1993. – 320 с.

18. Крылов Б.С. Государственный строй Великобритании / Б.С. Крылов. – М.: Госюриздат, 1957. – 82 с.

19. Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування / В. С. Куйбіда. – К.: МАУП, 2004. – 432 с.

20. Les collectivites locales en France: dependes of procedures budgetaires. – P.: Cooperation Technique française, 2007. – 230 p.

21. Les politiques de l'eau en Europe / ed. by Barraqué, V. Paris: Éditions la Découverte, 1995. – 180 p.

22. Основные принципы государственной финансовой системы во Франции. – М.: Нац. центр подготовки территор. кадров, 1994. – 170 с.

23. Полях Л. Визначення і розмежування повноважень між органами держави і місцевого самоврядування : досвід романської Європи // Людина і політика. – 2002. – № 2. – С. 139–149.

24. Fayol H. Administration industrielle et generale / H. Fayol. – P.: Galimard, 1973.

25. Хашке Д. Коммунальное управление в Германии / Д. Хашке // Муниципальное право. – 2001. – № 4. – С. 67–72.

УДК 352.075.1:352.075

Леся Собченко

ОКРЕМІ АСПЕКТИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ ТА ЇХ ВЗАЄМОДІЇ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Дана стаття присвячена питанням нормативно-правового забезпечення ефективного функціонування органів самоорганізації населення в Україні та їх взаємодії з органами місцевого самоврядування; у статті аналізуються та визначаються основні недоліки у вітчизняному законодавстві, що уповільнюють розвиток такої важливої форми участі населення у вирішенні питань місцевого значення та заважають їх ефективній взаємодії з органами місцевого самоврядування.

Ключові слова: демократичний розвиток, органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, місцевий розвиток.

Органи самоорганізації населення (ООН) — це досить специфічні утворення, які поєднують у собі риси

як органів місцевого самоврядування, так і громадських організацій. Вони мають багато спільних рис, і саме тому, їх чітке визначення у відчизняному законодавстві є важливою складовою їх успішного створення та функціонування в країні. Функціонування органів самоорганізації населення нормативно закріплено у Конституції України та Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997) та «Про органи самоорганізації населення» (2001). Незважаючи на те, що основний закон для функціонування органів самоорганізації населення «Про органи самоорганізації населення» в Україні був прийнятий ще у 2001 році, значна кількість проблемних питань врегулювання та ефективної їх діяльності залишається і до сьогодні. Важливим аспектом цього є шляхи, механізми та інструменти взаємодії даних органів з органами місцевого самоврядування та їх місце у місцевому розвитку.

Становлення такої форми розвитку місцевої демократії як створення та ефективне функціонування органів самоорганізації населення в країні відбувається досить повільно. В першу чергу це пов'язано з недоліками вітчизняного законодавства, основні з яких будуть предметом дослідження даної статті.

Питанням ефективного функціонування органів самоорганізації населення в Україні, їх взаємодії з органами місцевого управління, місцю та ролі у місцевому розвитку та нормативному забезпеченні цієї діяльності присвячені праці таких відомих вітчизняних науковців, як: О. Батанов, М. Баймуратов, В. Вакуленко, Ю. Губені, Я. Жовнірчик, Д. Заяць, Т. Иванова, О. Ігнатенко, С. Квітка, В. Колтун, В. Кравченко, В. Куйбіда, О. Лазор, А. Лазор, Н. Мішина, М. Орлатий, М. Пітцик, Н. Сич, А. Ткачук, В. Удовиченко, Ю. Шаров та інших.

Серед останніх публікацій, що присвячені питанням функціонування органів самоорганізації населення в Україні, їх нормативно-правовому забезпеченню слід виділити монографію Н. Мішиної під назвою «Органи самоорганізації населення: минуле, сучасне, перспективи» [6], в якій автор здійснює ґрунтовний аналіз виникнення, створення та впровадження в Україні такої форми активізації громадян як органи самоорганізації населення. Значна увага приділяється і певним проблемам, що виникають на шляху до їх ефективного функціонування в країні.

Ю. Губені, досліджуючи сільські органи самоорганізації населення наголошує на тому, що вони є важливим інструментом розвитку територій, а також зазначає, що існує значна кількість перешкод для їх ефективного функціонування [1].

У підручнику «Загальні засади місцевого самоврядування в Україні» [2] значна увага приділена і становленню та проблемам функціонування органів самоорганізації населення в Україні. Його автори наголошують на тому, що в країні ще не використані всі можливості даної форми участі громадськості у вирішенні питань місцевого значення, а також певного вдосконалення потребує і нормативно-правове забезпечення їх функціонування.

Значна кількість науковців наголошують на тому, що діяльність органів самоорганізації населення має бути суттєво вдосконалена, як і інституційні та нормативно-правові механізми, що її забезпечують. Серед науковців немає єдиної думки щодо основних проблем, що заважають ефективному функціонуванню органів самоорганізації населення в країні, а також шляхів їх вирішення. Незважаючи на існування досить вагомих праць з питань нормативно-правового забез-

печення діяльності органів самоорганізації населення, питання виділення проблемних аспектів цього та перешкод, що уповільнюють розвиток органів самоорганізації населення в Україні ще потребують подальших досліджень.

Метою статті є здійснення аналізу існуючого законодавства з питань діяльності органів самоорганізації населення в Україні, їх взаємодії та співпраці з органами місцевого самоврядування, та виявлення недоліків і проблем, що заважають їх ефективному функціонуванню.

Так, В. Кампо, досліджуючи питання нормативно-правового забезпечення діяльності органів самоорганізації населення, наголошує на певних недоліках вітчизняного законодавства, зокрема, що стосується питань легалізації даних органів, а також на існуванні проблем у взаємодії органів самоорганізації населення з органами місцевого самоврядування [новий етап розвитку, с. 322].

Конституція України визнає народ єдиним джерелом влади. Саме на цьому положенні базується створення та функціонування в державі як неурядових організацій, так і органів місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення. У статті 5 Конституції зазначено, що народ, як єдине джерело влади, здійснює її безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Стаття 7 Конституції гарантує громадянам право на місцеве самоврядування, а стаття 140 більш чітко її розтлумачує та визначає місце самоврядування як право жителів населених пунктів об'єднуватись у територіальну громаду заради вирішення питань місцевого значення [5, с. 3].

Ст. 140 Конституції України передбачає створення органів самоорганізації населення, а ст. 14 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що присвячена органам самоорганізації населення визначає ініціаторів створення таких органів, зокрема, наголошується на тому, що «сільські, селищні, міські, районні в місті ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна» [3, с. 130]. Зазначається, що більш чітко правовий статус, порядок організації та діяльності таких органів має визначитись окремим законом. Такий закон був прийнятий лише 4 роки після прийняття вищезазначеного закону про органи місцевого самоврядування. Він дійсно досить чітко визначив напрями діяльності, завдання органів самоорганізації населення, їх правовий статус тощо, та надав сподівання, що це сприятиме розквіту місцевої демократії в країні завдяки повноцінній та широкомасштабній діяльності органів самоорганізації населення. Але, в той же час, ефективного функціонування даних органів в Україні так і не відбулося. Головне питання, що залишилось, та яке простежується навіть ще у першому визначенні органів самоорганізації населення в Україні у ст. 14 вищезгаданого закону – це взаємодія даних органів з органами місцевого самоврядування. Якщо орган місцевого самоврядування, відповідно до цієї статті закону, дозволяє створити орган самоорганізації населення, якому зобов'язаний передати частину своїх повноважень, фінансів та майна, то виникає питання зацікавленості даного органу місцевого самоврядування, його посадових осіб у створенні органу самоорганізації населення та його підтримці. З одного боку, для органу місцевого самоврядування може бути вкрай корисним створення громадського об'єднання, що візьме на себе частину

завдань місцевого розвитку, а з іншого, для посадових осіб місцевого самоврядування виникає загроза, що новостворений орган самоорганізації населення візьме на себе і частину повноважень, що може призвести до посилення контролю з боку даного органу самоорганізації за діяльністю органу місцевого самоврядування, що не завжди підтримується його посадовими особами. Такий аспект «людського фактору» у вітчизняному законодавстві не був прорахований. В результаті, країна має закон, що надає значні можливості для діяльності органів самоорганізації населення, але в той же час така діяльність більше десяти років знаходиться на початковому етапі. Сучасна ситуація така, що якщо посадові особи місцевого самоврядування не впевнені у тому, що новостворений орган самоорганізації населення не несе їм особистої загрози у вигляді посилення контролю за їх діяльністю, дозволу на створення він ніколи не отримує. Отже, одним з найактуальніших питань у цьому контексті є нормативно-правове забезпечення ефективної взаємодії органів самоорганізації населення з органами місцевого самоврядування.

Спробуємо далі розглянути більш детально закон, на прийнятті якого було покладено багато сподівань та надій суспільства, практиків та науковців щодо сталого розвитку місцевої демократії та місцевого розвитку в цілому – Закон України «Про органи самоорганізації населення».

Даний закон орган самоорганізації населення визначає як представницький орган, що створюється жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частини для вирішення певних завдань, що також передбачені у даному законі, і є однією з форм участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення [4, с. 211].

У статті 3 даного закону визначені основні завдання органів самоорганізації населення, зокрема:

- створення умов для участі жителів громад у вирішенні питань місцевого значення;
- задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів;
- участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм [4, с. 211–212.]

Всі повноваження органів самоорганізації населення Закон розділяє на власні та делеговані. До власних повноважень належать такі, як:

- представляти разом з депутатами інтереси жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади;
- сприяти додержанню Конституції та законів України, реалізації актів Президента України та органів виконавчої влади, рішень місцевих рад та їх виконавчих органів, розпоряджень сільського, селищного, міського голови тощо;
- вносити пропозиції до проектів програм місцевого розвитку;
- організовувати участь населення у здійсненні заходів щодо охорони навколишнього середовища, робіт з благоустрою, охорони пам'яток історії та культури тощо;
- здійснювати контроль за якістю надаваних громадянам житлово-комунальних послуг та за якістю проведених у зазначених жилих будинках ремонтних робіт;
- організовувати допомогу громадянам похилого віку, інвалідам тощо;

- сприяти діяльності таких місцевих структур як пожежна служба, правоохоронні органи тощо;
- розглядати звернення громадян, вести прийом громадян;
- вести облік громадян за віком, місцем роботи чи навчання;
- сприяти депутатам відповідних місцевих рад в організації їх зустрічей з виборцями, проведенні прийому громадян;
- інформувати громадськість про свою діяльність та про основні проекти рішень [4, с. 217–218].

Щодо делегованих повноважень, то закон так чітко їх не визначає, як власні повноваження. Зокрема у статті 15, що присвячена делегованим повноваженням органів самоорганізації населення, зазначено таке: «Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) ради можуть додатково наділяти частиною своїх повноважень орган самоорганізації населення з одночасною передачею йому додаткових коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень, здійснює контроль за їх виконанням» [4, с. 218].

Вже виходячи з повноважень органів самоорганізації населення, що визначені у даному законі, досить чітко простежується наявність значної кількості проблем на шляху до ефективної діяльності органів самоорганізації населення та їх плідної співпраці з органами місцевого самоврядування. Виходячи з власних повноважень, що визначені, стає зрозумілим, що для повноцінного функціонування органів самоорганізації населення необхідне чітке розділення їх повноважень з органами місцевого самоврядування. Ще у першому пункті власних повноважень органів самоорганізації населення закладені суттєві протиріччя. Зокрема, згідно зі ст. 14 даного закону, де визначені власні повноваження ОСН, одним з повноважень є таке: «представляти разом з депутатами інтереси жителів... у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади» [4, с. 217]. У цьому зв'язку виникає багато запитань, а саме: «Якщо органи самоорганізації населення будуть разом з депутатами представляти інтереси громадян, то яким чином будуть розділені їх компетенція та повноваження? Чи вони одночасно будуть виконувати одні і ті ж самі завдання та вирішувати одні і ті ж самі проблеми? І що робити у разі розділення поглядів на вирішення одного і того ж питання у депутатів та представників органу самоорганізації? Всі ці питання Закон залишає без відповіді».

Неоднозначним є і п. 2 власних повноважень ОСН. Зокрема, сприяння реалізації рішень місцевих рад та їх виконавчих органів, рішень органів виконавчої влади, розпоряджень сільських, селищних, міських голів. Тут постає досить важливе питання: Яким чином сприяти? В яких питаннях? Чи є межі цього втручання чи їх немає? Така норма закону має чітко визначати перелік питань, до вирішення яких має залучатись орган самоорганізації населення. Реалізація рішень місцевих органів влади стосується як усіх питань місцевого розвитку, так і питань власного функціонування. Якщо орган самоорганізації населення буде сприяти реалізації даних рішень, то у самих рішеннях мають бути чітко визначені виконавці, а це вже має бути передбачено відповідними нормативно-правовими нормами. Таким чином, дана норма потребує суттєвого вдосконалення. У такому вигляді, в якому вона є, вона жодним чином не сприяє ефективній взаємодії органів місцевого самоврядування з органами самоорганізації населення. Без необхідних уточнень, така норма лише вносить певний дисбаланс у функціо-

нування органів місцевого самоврядування, їх взаємодії з органами самоорганізації населення, та в успішну реалізацію рішень місцевих органів влади.

Повноваження ОСН щодо здійснення контролю за якістю житлово-комунальних послуг є вкрай важливими, але закон обмежується лише констатацією того, що дане повноваження відноситься до органів самоорганізації населення, не визначаючи конкретні механізми його реалізації. Даний факт пояснює, чому вже багато років після прийняття даного закону така важлива форма участі громадян у вирішенні питань місцевого значення у практичному житті фактично не реалізується.

Багато протиріч закладено і у такому повноваженні ОСН як «розглядати звернення громадян, вести прийом громадян». На перший погляд, це є нібито проявом демократії та нормою, що забезпечує участь громадян у процесі прийняття рішень. Але дана норма також потребує чіткого розділення компетенції між органами самоорганізації населення та органами місцевого самоврядування, оскільки саме таке повноваження є і у органів місцевого самоврядування, які повинні не лише розглядати звернення громадян, а й реагувати на них, відповідно до національного законодавства. Якщо органи самоорганізації населення також як і органи місцевого самоврядування розглядатимуть звернення громадян, то яким чином будуть вирішуватись ті питання, які містяться у зверненні? Хто буде безпосередньо відповідати за їх вирішення? Відповідно до чинного законодавства, це органи місцевого самоврядування. У такому випадку яка роль відводиться органам самоорганізації населення? Такий орган повинен розглянути звернення і передати його для вирішення в орган місцевого самоврядування або самостійно його вирішувати? Всі ці питання залишаються без відповідей.

Враховуючи певну законодавчу плутанину, у вітчизняних наукових працях також немає чіткого розуміння визначення, форм та ролі органів самоорганізації населення. Деякі автори зазначають, що найбільш активним проявом органів самоорганізації населення в Україні є ОСББ (Об'єднання співвласників багатоквартирного будинку), а деякі навпаки розділяють ОСН та ОСББ. До таких авторів належать і автори праці під назвою "Можливості органів самоорганізації населення та ОСББ для захисту Ваших прав" [7]. Вони надають таке визначення ОСН: Органи самоорганізації населення – це добровільне об'єднання громадян за територіальною ознакою (ОСН може бути створений на базі багатоквартирного будинку, вулиці, кварталу або мікрорайону). ОСН є юридичною особою, має свідоцтво про державну реєстрацію, розрахунковий рахунок, печатку та власність. А ОСББ (об'єднання співвласників багатоквартирного будинку) автори визначають як юридичну особу, що створена власниками квартир та приміщень будинку для спільного управління й утримання будинку та для спільного використання загального майна. ОСББ є неприбутковою організацією, яка має печатку та банківський рахунок і може укладати цивільно-правові договори, відповідаючи за своїми зобов'язаннями своїм майном (але не особистим чи спільним майном своїх членів) [7, с. 5-7]. Виходячи з вищезазначених визначень, також не є зрозумілим: чи є ОСББ проявом та формою органів самоорганізації населення, чи це окрема форма, як на тому наголошують автори вищезазначеної праці.

Отже, вітчизняне законодавство залишає без відповіді значну кількість питань, що стосуються створення та функціонування органів самоорганізації населення в країні, а також їх взаємодії з органами місцевого само-

врядування, що, за законодавством, дають дозвіл на їх створення. Нечіткість у визначенні та розподілі повноважень, що стосуються питань місцевого розвитку призвела до повільного розвитку в Україні такої найважливішої форми місцевої демократії як органи самоорганізації населення.

Таким чином, необхідність більш чіткого визначення напрямів діяльності, політико-правового статусу, повноважень органів самоорганізації населення в Україні не викликає сумнівів. На сучасному етапі необхідно внести відповідні зміни до Закону України «Про органи самоорганізації населення», де більш чітко визначити вищезазначені аспекти функціонування даних органів, ефективна діяльність яких є ознакою демократичного розвитку країни та територіальних громад.

Для ефективного функціонування органів самоорганізації населення в Україні необхідно більш чітко визначити не лише їх правовий статус, основні функції, повноваження та завдання, а також чітко відокремити дані органи та їх діяльність від органів місцевого самоврядування та від завдань, функцій і повноважень громадських організацій. Лише після цього в Україні розпочнеться дійсне ефективне функціонування та розвиток органів самоорганізації населення, що сприятиме розвитку територій та країни в цілому.

Дане питання потребує подальших наукових розробок, які мають стосуватись питань забезпечення методологічної бази всіх розглянутих вище відповідних інституційних та нормативно-правових змін.

Література.

1. Губені Ю.Е. Органи самоорганізації населення на селі як інструмент місцевого розвитку / Ю.Е. Губені / Економіка України. – 2008. – № 7. – С. 84–91.
2. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні [Текст] : підручник / авт.-упоряд.: В.М. Вакулєнко, М.К. Орлатий, О.С. Ігнатенко [та ін.] ; за заг. ред. В.М. Вакулєнка, М.К. Орлатого ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2010. – 401 с.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Регіональна політика України: інституційно-правове забезпечення: Зб. офіц. док. / За ред.. З. Варналія. – К. : НІСД, 2004. – С. 124–186.
4. Закон України «Про органи самоорганізації населення» // Регіональна політика України: інституційно-правове забезпечення: Зб. офіц. док. / За ред.. З.Варналія. – К.: НІСД, 2004. – С. 211–225.
5. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, №30.
6. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення: минуле, сучасне, перспективи [Текст] : монографія / Н.В. Мішина ; Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – 238 с.
7. Можливості органів самоорганізації населення та ОСББ для захисту Ваших прав. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=5619&mode=thread&order=0&thold=0>.
8. Органи самоорганізації населення в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gorsovnet.ua/funds/isp.ua>.