

Н. Мішина,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного права
Одеської національної юридичної академії

ПРАВО НА ТЕРИТОРІАЛЬНУ САМООРГАНІЗАЦІЮ НАСЕЛЕННЯ: ПОНЯТТЯ І ГАРАНТІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Поняття «місцеве самоврядування» є багатограним, і вчені розглядають його з різних точок зору, але частіше за усе — як різновид публічної влади, як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Беручи до уваги конституційний принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина, уявляється справедливою пропозиція О. В. Батанова, який вважає, що «насамперед, місцеве самоврядування варто розглядати у контексті прав і свобод людини і громадянина» [1, 250]. На жаль, дослідники не дотримуються цієї точки зору, коли йдеться про такий елемент системи місцевого самоврядування, як органи самоорганізації населення (далі — органи СОН). Вчені, які працюють у галузі конституційного права та цікавляться проблемами створення і функціонування домових, вуличних, квартальних тощо комітетів, зосереджуються переважно на вивченні органів СОН, практично не приділяючи уваги праву населення на територіальну самоорганізацію. Так само не звертається до розгляду цього права автори, які досліджують проблеми прав і свобод людини в Україні (у статті використано праці С. О. Комарова, О. В. Малька, В. О. Михальова, П. М. Рабіновича, М. І. Хавронюка).

Виключення становить низка публікацій і дисертаційне дослідження Н. О. Соловйової «Право граждан на участие в территориальном общественном самоуправлении: понятие и порядок реализации», метою якого було визначити поняття і порядок реалізації права громадян на участь у територіальному громадському самоврядуванні [2, 4]. Од-

нак, по-перше, деякі висновки і пропозиції з цього дослідження є дискусійними, а по-друге, дисертація ґрунтується на положеннях законодавства Російської Федерації. В Україні аналогічні дослідження відсутні, тому стаття спрямована на ліквідацію цієї прогалини. Ціллю статті є визначити зміст права на територіальну самоорганізацію, суб'єктів цього права і його місце у системі інших прав особистості, а також розглянути гарантії реалізації права на територіальну самоорганізацію в Україні.

Законодавець не дає визначення права на територіальну самоорганізацію. У розділі II Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» про це право не йдеться взагалі, але це не заважає виділенню права на територіальну самоорганізацію тому, що стаття 22 передбачає, що закріплені Конституцією права і свободи людини і громадянина не є вичерпними. Згадка про це право є у розділі XI «Місцеве самоврядування», де закріплено, що сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи СОН. Отже, право ініціювати створення органів СОН належить жителям населених пунктів — сіл, селищ, міст. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає органи СОН як представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста. Отже, коло осіб, які мають право ініціювати створення органів СОН, у порівнянні із Конституцією, конкретизується, — йдеться вже не про усіх жителів сіл, селищ, міст, а тільки про певну їх

частину; додається і вимога тимчасового або постійного проживання на відповідній території.

Закон України «Про самоорганізацію населення» у відношенні права на територіальну самоорганізацію є більш детальним. Відповідно до цього акта, складовими частинами цього права є:

- право ініціювати створення органу СОН (стаття 8);

- право жителів обирати персональний склад органу СОН («право жителів обирати до органу СОН», стаття 6);

- право жителів бути обраними до персонального складу органу СОН («право жителів бути обраними до органу СОН», (стаття 6); статті 10, 12, 13, 21, 27 іменують цих осіб «членами органу СОН»);

- право брати участь у діяльності органу СОН (впливає із змісту пункту 5 статті 19, яким передбачено, що для забезпечення роботи орган СОН може утворювати комісії, робочі групи, інші свої органи) [3].

Законодавство України є не досить чітким, коли йдеться про коло осіб, які можуть реалізовувати кожне з вказаних прав. Узагальнена інформація стосовно кола суб'єктів прав, пов'язаних із здійсненням територіальної самоорганізації, наведена у таблиці.

Однак на сучасному етапі існують обмеження права на територіальну самоорганізацію для осіб, які не є громадянами України. Це пов'язано із тим, що ініціювання створення органу СОН відбувається через конференцію (загальні збори) жителів. Проведення цих конференцій та загальних зборів регламентується Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року. Стаття 2 цього Положення передбачає, що «у роботі зборів мають право брати участь громадяни, які досягли 18 років і постійно проживають на відповідній території [4]. Відповідно, із цього виходили і при розробці Закону «Про органи самоорганізації населення», — за підсумками або конференції, або загальних зборів «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 та домашньої адреси кожного учасника зборів (конференції) жителів» (стаття 8). Станом на грудень 2009 року Верховна Рада України розглядає у першому читанні законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» (реєстр. № 2108 від 21.02.2008 року); нова редакція статті 8 є дещо детальнішою, але і вона не ліквідує вказаної прогалини, — відповідно до пропозиції суб'єктів законодавчої ініціативи, до сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради необхідно подати «список учасників зборів (конференції) із зазначенням прізвища, імені, по батькові, дати народження, серії і номера паспорта громадянина України (або тимчасового посвідчення громадянина України), домашньої адреси з номером телефону та особистого підпису кожного учасника зборів (конференції)» [4].

Таким чином, іноземці та особи без громадянства фактично мають тільки право брати участь у діяльності органу СОН; надання цим особам права ініціювати створення органу СОН не викликає заперечень, воно «буксує» тільки через недосконалість законодавства. А ось надання іноземним громадянам та особам без громадянства прав обирати і бути обраними до персонального складу органу СОН може викликати дискусії. Адже сільські, селищні, міські ради мають право делегувати органам СОН деякі із своїх повноважень (хоча таких випадків в Україні ще не було), отже ймовірною є ситуація, що органи СОН виконуватимуть повноваження

сільських, селищних, міських рад. Тому, за аналогією, можна стверджувати, що виключно особи, які мають активне і пасивне виборче право на місцевих виборах, повинні мати аналогічні права на виборах персонального складу органів СОН.

тань місцевого життя. По-друге, чинне законодавство не містить прямої заборони для іноземців і осіб без громадянства реалізовувати це право, неможливість його використання пов'язана виключно із недосконалістю законодавства. По-третє, такий підхід відповідатиме за-

Таблиця

Коло суб'єктів прав, пов'язаних із здійсненням територіальної самоорганізації

№	Право, пов'язане із здійсненням територіальної самоорганізації	Коло суб'єктів відповідного права	Нормативний акт, що визначає коло суб'єктів відповідного права
1	Право ініціювати створення органу СОН	Жителі	Конституція України (стаття 140), Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 14)
		Частина жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста	Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 1)
		Жителі, які мають право голосу, через конференцію (загальні збори) жителів. Відповідно до статті 6 цього Закону, право голосу мають жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території	Закон України «Про органи самоорганізації населення» (стаття 8)
2	Право обирати персональний склад органу СОН	Жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території	Закон України «Про органи самоорганізації населення» (стаття 6)
3	Право бути обраними до персонального складу органу СОН	Жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території	Закон України «Про органи самоорганізації населення» (стаття 6)
4	Право брати участь у діяльності органу СОН	Будь-які зацікавлені особи (за принципом «дозволено все, що не заборонено законом»)	Коло суб'єктів на законодавчому рівні не визначено

Незважаючи на вагомість цього аргументу, більш переконливою уявляється протилежна позиція. По-перше, Закон «Про місцеве самоврядування України» чітко розмежовує повноваження, які сільська, селищна, міська рада мають право делегувати, а які не мають. Тому іноземці та особи без громадянства не здійснюватимуть вплив на вирішення найбільш важливих та принципових питань місцевого життя, закріпленим, зокрема, у Конвенції про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні, прийнятій Радою Європи 5 лютого 1992 року. Конвенція пропонує державам, які її ратифікували, надати іноземцям активне і пасивне виборче право на місцевих виборах, якщо вони відповідають тим вимогам, що висуваються для участі у цих виборах грома-

дян, та на законних підставах проживають у державі протягом 5 років перед днем виборів (у Конвенції також передбачена можливість надання іноземцям тільки активного виборчого права на місцевих виборах, а також можливість обмежити їх у цих правах у випадку війни чи інших надзвичайних обставин громадського характеру, які становлять загрозу існуванню держави) [5]. «Обкатка» норм Хартії на рівні органів СОН надасть можливість виявити, чи є вони прийнятними для України, а отже, вирішити питання щодо доцільності або недоцільності ратифікації цього акта Україною. Якщо ж Хартію буде ратифіковано, практика органів СОН значною мірою допоможе швидко та коректно імплементувати її норми у поточне законодавство.

Виходячи з цих міркувань і нормативних положень, найбільш вдалою назвою для права, що розглядається, уявляється назва «право населення на територіальну самоорганізацію». У дослідженнях Н. О. Соловйової використовується термін «право громадян на участь у територіальному громадському самоврядуванні». Із елементів назви права уявляється доцільним запозичити тільки вказівку на просторові межі самоорганізації. Інше у цій термінологічній конструкції, можливо, є обґрунтованим для Російської Федерації, однак для України уявляється недостатньо коректним. По-перше, йдеться про право «громадян», у той час як в Україні термін «самоорганізація громадян» використано тільки однократно, у Рішенні Конституційного Суду України від 10 січня 2008 року у справі про завдання третейського суду («самоорганізація громадян за місцем проживання») [6]. У назві «право на територіальну самоорганізацію» не має вказівки на коло суб'єктів, яким це право належить. Таким чином, вона може використовуватися і на сучасному етапі, коли це право фактично мають тільки громадяни України, і у майбутньому, якщо законодавство буде змінено. Крім того, використання слова «участь» може звузити розуміння права на територіальну самоорганізацію

тільки до права жителів брати участь у діяльності органу СОН, виключивши права ініціювати створення органу СОН, обирати та бути обраним до його персонального складу.

Включення права на територіальну самоорганізацію до загальної системи прав і свобод особистості в Україні передбачає віднесення його до вже існуючих груп у межах класифікацій. В. О. Міхальов пропонує поділяти права людини залежно від того, яку найважливішу складову людської природи вони відображають, на біологічні і соціальні [7, 297]. Право на самоорганізацію, безперечно, є соціальним. Залежно від ролі держави у здійсненні прав особистості, право на територіальну самоорганізацію є негативним; залежно від належності особи до конкретної держави — правом громадян України, іноземців і осіб без громадянства; залежно від характеру суб'єктів — переважно колективним, але іноді індивідуальним (наприклад, право бути обраним до персонального складу органу СОН); залежно від ступеня поширеності — спеціальним; залежно від змісту — політичним (підстави класифікації та назви груп прав наводяться за [8, 272–273]). П. М. Рабінович визначає політичні права як можливості людини брати участь у суспільному (державному й громадському) житті, впливати на діяльність різноманітних державних органів, а також громадських об'єднань насамперед політичного спрямування і відносить до них, зокрема, право на участь у формуванні представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування і право на участь у створенні та діяльності громадських об'єднань [9, 11]. Нарешті, залежно від сопідпорядкованості право на територіальну самоорганізацію є додатковим, основною виступає свобода асоціацій.

Віднесення права на територіальну самоорганізацію як додаткового до свободи асоціацій може викликати заперечення. Може здаватися, що право на територіальну самоорганізацію є ближчим до права на участь в управлінні державними справами, особливо

до додаткового права з цієї групи, — до права вільно обирати і бути обраними до органів державної влади і місцевого самоврядування. Адже і право на територіальну самоорганізацію надає можливість обирати та бути обраним до персонального складу органу СОН, а іноді вчені і практики розглядають органи СОН як органи місцевого самоврядування (зокрема, так вважає Н. О. Соловйова ([2, 14])). Однак, коли йдеться про Україну, ця точка зору уявляється недостатньо обгрунтованою тому, що Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» відносить органи СОН не до органів місцевого самоврядування, а до системи місцевого самоврядування. Навіть якщо йтиметься про виконання органами СОН делегованих повноважень, буде здійснена деволуція влади через передачу повноважень органів місцевого самоврядування інститутам громадянського суспільства (те, що органи СОН є інститутом громадянського суспільства, нещодавно було визнано на нормативному рівні у Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976). Ще одним аргументом на користь того, що право на територіальну самоорганізацію є додатковим до свободи асоціацій, є посилання у статті 1 Закону України «Про об'єднання громадян» на те, що дія закону не поширюється на ряд об'єднань, у тому числі на ради і комітети мікрорайонів, будинкові, вуличні, квартальні, сільські, селищні комітети [10]. М. І. Хавронюк навіть іменує органи СОН «специфічним об'єднанням громадян» [9, 208], хоча зазвичай для позначення органів СОН термінологію цього Закону не використовують.

Відповідно до статті 145 Конституції, право на територіальну самоорганізацію, як і інші права місцевого самоврядування, захищається у судовому порядку. Те, що право на територіальну самоорганізацію передбачає активність на місцевому рівні, в межах населених пунктів, не означає, однак, що сприяти здійсненню цього права, забезпечувати його захист

на державному рівні не потрібно. Уявляється, що саме державі належить ведуча роль у гарантуванні реалізації права на територіальну самоорганізацію. Це обумовлено тим, що органи СОН є елементом своєрідної системи стримань і протидії на місцевому рівні, обмежуючи можливу узурпацію самоврядної влади органами місцевого самоврядування. Саме тому підтримка та заохочення виникнення і функціонування незалежних від самоврядної влади органів СОН навряд чи буде походити від органів, які наділені цим видом публічної влади (самоврядною владою). У створенні стримань і протидії для самоврядної влади більш зацікавлена держава, бо вона представляє другий вид публічної влади (державну владу). Більш того, реалізація права на територіальну самоорганізацію є практично неможливою без підтримки з боку держави. На сучасному етапі державна допомога у гарантуванні жителям права на територіальну самоорганізацію зводиться до закріплення його у Конституції і інших нормативних актах. З метою гарантування реалізації цього права уявляється нагальною робота за трьома основними напрямками.

1. Вдосконалення Конституції і законів України, у яких йдеться про органи СОН. Станом на грудень 2009 року на розгляді у Верховній Раді України знаходиться проект внесення змін та доповнень до Конституції України, метою якого є включення органів СОН до переліку форм, через які народ — єдине джерело влади в Україні — здійснює свою владу; пропонується також уточнити зміст статті 140. Крім того, відбувається розгляд у першому читанні нової редакції Закону України «Про органи самоорганізації населення» (законопроект реєстр. № 2108 від 21.02.2008 року). Положення законопроекту № 2108 спираються на низку нормативно-правових актів, пов'язаних із територіальною самоорганізацією населення, які також знаходяться у стадії розгляду і після їхнього прийняття будуть використовуватися для нормативного забезпечення створення і функціонування органів СОН — це Закон «Про адміністратив-

но-територіальний устрій», Закон «Про загальні збори громадян» тощо.

2. Розробка модельних нормативних актів. Законопроект № 2108 у прикінцевих положеннях містить доручення Кабінету Міністрів забезпечити прийняття відповідно до своєї компетенції нормативно-правових актів, зокрема прийняти Положення про порядок легалізації органів самоорганізації населення, Типове положення про орган самоорганізації населення, Типовий договір про делегування повноважень місцевої ради органу самоорганізації населення, Типовий договір про надання радою коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів органам самоорганізації населення тощо, та затвердити форму Свідоцтва про реєстрацію органу самоорганізації населення. Розробка модельних актів для органів СОН на державному рівні стане безперечним кроком уперед. Однак, думається, найбільш принципові положення все ж таки доцільно внести до тексту Закону «Про органи самоорганізації населення», а не до модельних актів. Адже модельні акти створюються для їхнього використання місцевими радами, які не завжди зацікавлені у розвитку органів СОН на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. До прийняття Закону у новій редакції робота над модельними актами, навіть і не на офіційному рівні, уявляється ще більш важливою; таку ініціативу взяла на себе Всеукраїнська асоціація сприяння самоорганізації населення.

3. Соціальна реклама територіальної самоорганізації. Роз'яснювальна робота стосовно того, що таке органи СОН, як їх утворювати, як вони функціонують, які повноваження мають та чим можуть зацікавити жителів, сприяла б поверненню інтересу жителів до будинкових, вуличних тощо комітетів, адже дуже часто молодь взагалі не знає про органи СОН нічого, а літнє населення сприймає ці комітети через призму негативного історичного досвіду. Але навряд чи слід очікувати, що такі компанії будуть проводитися більшістю місцевих рад, якщо вони і зацікавлені у рекламі, то тільки у такій, яка дозволить створи-

ти «ручні», максимально залежні від них органи СОН. За наявності належного фінансування такі кампанії могли б проводити державні органи, звичайно, після вивчення позитивного досвіду — на сучасному етапі місцеві ради, прагнучи полегшити тягар утримання житлових будинків і надання житлово-комунальних послуг активно включаються до соціального рекламування об'єднань співвласників багатоквартирних будинків.

Ключові слова: самоорганізація населення, асоціації, свобода, політичні права.

Право на територіальну самоорганізацію включає право на створення органу СОН. Це право відноситься до групи політичних і виступає додатковим до свободи асоціацій. З метою більш ефективної реалізації цього права доцільно зосередити увагу державних органів на вдосконаленні існуючої нормативно-правової бази.

The right to territorial self-organization involves the right to set-up popular self-organization bodies. This right refers to political rights and is complementary to freedom of associations. For more effective implementation of this right it is expedient to draw the attention of government bodies to the perfection of the existing laws and legal norms.

Література

1. Батанов О. В. Місцеве самоврядування як категорія сучасного конституціоналізму // Актуальні проблеми конституційного права та державотворення: Зб. наук. пр. / За заг. ред. В. М. Олуйка. — Хмельницький: Вид-во Хмельницького університету управління та права, 2008. — С. 249 — 254.
2. Соловьева Н. А. Право граждан на участие в территориальном общественном самоуправлении: понятие и порядок реализации: Автореф. дис... кандидата юрид. наук: 12.00.02 / Институт государства и права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет». — Тюмень, 2008. — 23 с.

4. Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: затверджене Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року / Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 6. — Ст. 30.

6. Рішення Конституційного Суду України від 10 січня 2008 року у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців сьомого, одинадцятого статті 2, статті 3, пункту 9 статті 4 та розділу VIII «Третейське самоврядування» Закону України «Про третейські суди» (справа про завдання третейського суду)

7. Михалёв В. А. Биологические права человека и их место в системе прав личности // Доктринальные супроводження юридичної практики: історія та сучасний досвід кафедри конституційного права: Збірка наук.-практ. статей / Уклад., передмова, заг. ред. М. П. Орзіх. — Одеса: Юридична література, 2007. — С. 291 — 300.

9. Рабінович П. М., Хавронюк М. І. *Права людини і громадянина: Навчальний посібник*. — К.: Атіка, 2004. — 464 с.

10. Про об'єднання громадян: Закон України від 16 червня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — №34. — Ст. 504.