

Аналітична записка щодо правової регламентації статусу органів самоорганізації населення

Чинний на сьогодні Закон України «Про органи самоорганізації населення» був прийнятий 11 липня 2001 року. Свого часу він дав певне правове підґрунтя для поштовху і можливості створення та функціонування органів самоорганізації населення. Проте він не зміг належним чином визначити правову природу органів самоорганізації населення, а окремі його положення увійшли у протиріччя із Конституцією України та Законом «Про місцеве самоврядування в Україні». Встановлена цим Законом складна процедура утворення та інші положення стримують розвиток органів самоорганізації населення, не відповідають сучасним умовам та запитам.

Проект змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» декілька років тому ініціювали громадські активісти на чолі із Всеукраїнською асоціацією сприяння самоорганізації населення. Проведено обговорення за участю представників громадськості, органів публічної влади, враховані сучасні потреби і запити розвитку самоорганізації.

Проект Закону «Про органи самоорганізації населення» сьогодні внесено до Верховної Ради і зареєстровано за № 2466 від 24.03.2015 р.¹

Метою прийняття Закону є покращення існуючої ситуації у сфері регламентації правового статусу органів самоорганізації населення як однієї із форм локальної демократії і створення умов для безпосередньої участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення, забезпечення можливості для членів територіальних громад брати більш активну участь у здійсненні місцевого самоврядування із одночасним посиленням їхньої відповідальності за стан справ у територіальній громаді.

Конституційні положення та законопроект

Частина 1 статті 140 Конституції України визначає, що 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.

Згідно із *частиною 5 статті 140 Конституції України*, місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Відповідно до *частини 6 статті 140 Конституції 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. Таким чином, органи самоорганізації населення є однією із форм безпосереднього народного волевиявлення.

Згідно із *статтею 146 Основного Закону*, інші питання організації місцевого самоврядування визначаються законом.

¹ Проект Закону внесено народними депутатами України: Власенко С.В., Подоляк І.І., Березюком О.Р., Медуницею О.В., Хмільом М.М., Юринцем О.В., Пацканом В.В., Курило В.С., Чумаком В.В., Поповим І.В., Матвійчуком Е.Л., Сольваром Р.М., Заліщук С.П., Новак Н.В., Соболевим С.В., Мірошниченко Ю.Р., Павленко Ю.О. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54538

Відповідно до *статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»*, органами самоорганізації населення є представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста.

У *частині 1 статті 5 цього Закону* вказується, що система місцевого самоврядування включає також органи самоорганізації населення. Такий же підхід до природи органів самоорганізації населення містить і Основний Закон, адже положення про органи самоорганізації населення розміщені у розділі XI «Міське самоврядування» та у статті 140, яка визначає суть місцевого самоврядування та можливості його реалізації територіальною громадою – як через органи місцевого самоврядування, так і безпосередньо.

Частина 1 статті 3 проекту Закону «Про органи самоорганізації населення» визначає, що органи самоорганізації населення є представницькими органами мікрорайону та складовою системи місцевого самоврядування, однією з форм безпосереднього народовладдя та участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст у вирішенні питань місцевого значення.

Окрім того, проектом Закону відповідно до підходів, закладених у Конституції України, передбачено, що органами самоорганізації населення є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, житлових комплексів, комітети села (сіл), селища, району у місті (які не є адміністративними центрами місцевих рад), а також інші органи самоорганізації населення, створені за територіальною ознакою. Також передбачено порядок ініціювання жителями будинкових, вуличних, квартальних та інших органів самоорганізації населення; порядок надання дозволу на створення органу самоорганізації населення сільською, селищною, міською радою; наділення їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Прийняття нового правового підґрунтя для розвитку ОСНів як частина програмних документів державної політики

Завдання активізації членів територіальних громад брати участь у здійсненні місцевого самоврядування та відповідно, створення державою умов для такої участі, в тому числі правового середовища, завжди входило до завдань державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування та посилення громадської участі.

Відповідно, внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України «Про органи самоорганізації населення» у новій редакції, підготовка пропозицій щодо внесення змін до нормативно-правових актів, які регламентують питання, пов'язані із забезпеченням утворення органів самоорганізації населення та їх діяльності, в частині спрощення процедури утворення таких органів, розширення їх фінансової та матеріальної бази, забезпечення гарантій провадження діяльності тощо, а також законопроект, який регламентує питання організації та проведення загальних зборів (конференцій) членів територіальної громади за місцем проживання є частиною Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та плану заходів з її реалізації.

Ці питання включено до Плану дій з впровадження в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд», Концепції реформи місцевого самоврядування та інших програмних документів. А 11 грудня 2013 року у ВРУ за № 3704-1 був зареєстрований розроблений за участю громадських експертів проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» (народні депутати: Бондаренко В.Д., Новак Н.В., Мірошніченко Ю.Р., Фабрикант С.С., Леонов Е.В., Медуниця О.В., Чумак В.В., Шевченко А.В., Сиротюк О.М.). Проте він не був розглянутий через дострокове припинення повноважень Верховної Ради Президентом.

Міжнародні зобов'язання держави України у сфері створення умов для участі громадськості у вирішенні питань місцевого значення

Проект Закону «Про органи самоорганізації населення» розроблений на основі міжнародних договорів, ратифікованих Україною, та їхніх підходів. Відповідно до частини 1 статті 4 проекту Закону «Про органи самоорганізації населення», правовий статус органів самоорганізації населення визначається Конституцією України, Європейською хартією місцевого самоврядування, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», цим Законом та іншими нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до цього Закону.

Основні визнані державою підходи до розуміння демократичного місцевого самоврядування закладені у *Європейській хартії місцевого самоврядування*. Згідно з Преамбулою до Хартії, «право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами-членами Ради Європи», і «це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні». Хартією визнається також, що муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт із громадянином.

У Додатковому протоколі до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади відзначається, що право участі у веденні суспільних справ є одним із демократичних принципів, які поділяють усі держави-члени Ради Європи. Протоколом визначено зобов'язання, що держави-сторони повинні забезпечувати кожному право участі у справах місцевого органу, законодавством слід передбачати засоби, що сприяють цьому, окрім того, слід забезпечувати створення процедур залучення жителів на рівні, найближчому до місцевих органів влади, процедури, заходи та механізми повинні враховувати особливості категорій місцевих органів влади з урахуванням їхнього розміру та компетенції.

Радою Європи приймалися рекомендації щодо цих питань. Зокрема, Рекомендації 119 (2001) Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті»; Рекомендації 113 (2002) Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи «Про відносини між громадськістю, місцевою радою і виконавчою владою в місцевій демократії (інституційні рамки місцевої демократії)»; Рекомендації 139 (2003) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи «Неурядові організації і місцева та регіональна демократія»; Рекомендації 182 (2005) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи «Про участь громадськості у справах місцевого значення і виборах».

Рекомендації 119 (2001) Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» вказують на ряд принципів політики демократичної участі на місцевому рівні. Рекомендується державам розвивати — як у найбільш населених містах, так і в сільських регіонах — так звану форму об'єднання сусідів, щоб дати громадянам можливість більше впливати на їхнє місцеве середовище й діяльність місцевих рад у різних сферах життя. В заходах впровадження відзначається про заснування органів, які підпорядковані місцевій раді (якщо потрібно, виборні або такі, до яких входять обрані представники влади), яким можуть бути надані дорадчі та інформаційні функції і, можливо, делеговані виконавчі повноваження. Також рекомендується заохочувати місцевих мешканців брати участь — прямо або через об'єднання сусідів — у формуванні й здійсненні проектів, які безпосередньо впливають на їхнє довкілля, наприклад, створення й підтримання зелених зон та ігрових майданчиків, боротьба зі злочинністю, створення умов для допомоги/самодопомоги (догляд за дітьми, людьми поважного віку та ін.).

Рекомендації № 113 (2002) «Про відносини між громадськістю, місцевою радою й виконавчою владою в місцевій демократії (інституційні рамки місцевої

демократії)» передбачають, що участь громадян повинна виражатись не тільки під час виборчих кампаній та актів голосування, але й для справжнього функціонування місцевої демократії важливо, щоб зв'язки між місцевими органами влади, обраними представниками і громадськістю, зміцнювалися. Відзначається, що із способів досягнення цієї цілі може бути, окрім іншого, створення дорадчих рад або рад, які об'єднують сусідів та сприяння цим радам.

Зважаючи на вищевикладене, прийняття Закону «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення», що розроблений на основі Конституції та міжнародних стандартів, дозволить створити сприятливі умови для діяльності органів самоорганізації населення, зміцненню їхньої ролі в місцевому самоврядуванні та впровадження в Україні більш ефективної публічної політики щодо цих органів.

Це створить необхідні нормативні умови для безпосередньої участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення, що у свою чергу дозволить певною мірою заощадити кошти з місцевих бюджетів, які мають бути спрямовані на вирішення місцевих проблем.

Закон стимулюватиме процеси розвитку демократичного врядування в Україні, а також підвищить рівень довіри громадськості до органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Тетяна ЯЦКІВ,
Координатор програми
правової підтримки НУО
Центру громадської
адвокатури

на замовлення
ВГО «Асоціація сприяння
самоорганізації населення»