

УДК 352.001
DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i2.348>

В. Е. Гедульянов
кандидат юридичних наук
orcid.org/0000-0002-2746-0838

ІНСТИТУТ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДЕМОКРАТІЇ ТА ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ

У статті з посиланням на чинне конституційне та муніципальне законодавство, а також на праці вчених аргументовано тезу щодо того, що при подальшому удосконаленні правової регламентації інституту представницької демократії в Україні не слід брати до уваги органи самоорганізації населення. Продемонстровано, що на сучасному етапі органи самоорганізації населення мають громадську, а не публічну природу, а отже – не є органами публічної влади з представницькою природою (публічно-представницькими органами). Наприклад, навряд чи орган публічної влади (незалежно від того, чи є він представницьким) може утворюватись у такому порядку, як орган самоорганізації населення тощо.

Проаналізовано нормативні визначення поняття «органи самоорганізації населення». Продемонстровано, що їм бракує чіткого відображення сутності цих органів. Підкреслено, що далеко не усі нормативні дефініції є чіткими, лаконічними, та повною мірою характеризують явища тощо, які вони визначають. Нормативні визначення можуть застарівати. Нормативні визначення не позбавлені недоліків, і доволі часто ці недоліки є істотними, – інколи ці недоліки є сутнісними, інколи формальними. Достатньо звернутися до будь-якої фундаментальної праці фахівця з тієї чи іншої галузі права, – і навряд чи у ній не знайдеться критики одного чи кількох нормативних визначень. Наголошено на тому, що доволі часто фахівці оперують нормативними визначеннями як універсальними. Проте, навряд чи будь-яке нормативне визначення може претендувати на універсальність. Принагідно підкреслено, що більш плідним був би підхід, відповідно до якого автори проектів законів (та й інших нормативно-правових актів) більше прагнули б до єдності тезаурусу та застосовували б посилання на визначення, які вже сформульовані у законодавстві. Це є особливо бажаним, враховуючи наявність потужних засобів електронної інкорпорації законодавства.

У процесі дослідження сформульована рекомендація щодо недоцільності застосування у назві «орган самоорганізації населення» поняття «орган».

Ключові слова: місцеве самоврядування, муніципальне управління, органи самоорганізації населення, територіальний колектив, представницька демократія, представницькі органи.

Hedulianov V. E. INSTITUTE OF REPRESENTATIVE DEMOCRACY AND SELF-ORGANIZATION BODIES OF THE POPULATION

The article, referring to the current constitutional and municipal legislation, as well as the work of scholars, argues that the further improvement of the legal regulation of the institution of representative democracy in Ukraine should not take into account the self-organization of the population. It is demonstrated that at the present stage the bodies of self-organization of the population have a private rather than a public nature, and therefore are not representative public authorities (public-representative bodies). For example, it is unlikely that a public authority (regardless of whether it is representative) can be formed in such a way as a body of self-organization of the population and so on.

Normative definitions of the concept of "bodies of self-organization of the population" are analyzed. It has been shown that they lack a clear reflection of the essence of these bodies. It is emphasized that not all normative definitions are clear, concise, and fully characterize the phenomena, etc., which they define. Regulatory definitions may become obsolete. Normative definitions are not without flaws, and quite often these shortcomings are significant – sometimes these shortcomings are significant, sometimes formal. It is enough to turn to any fundamental work of a specialist in a particular field of law – and it is unlikely that there will be no criticism of one or more normative definitions. It is emphasized that quite often specialists operate with normative definitions as universal. However, hardly any normative definition can claim universality. It was emphasized that an approach would be more fruitful, according to which the authors of draft laws (and other legal acts) would be more committed to the unity of the thesaurus and would use references to definitions already formulated in law. This is especially desirable given the powerful means of electronic incorporation of legislation.

In the course of the research a recommendation was formulated on the inexpediency of using the term "body" in the title "body of self-organization of the population".

Key words: local self-government, municipal administration, bodies of self-organization of the population, territorial collective, representative democracy, representative bodies.

Постановка проблеми. При дослідженні інституту представницької демократії в Україні значна увага приділяється формулюванню пропозицій щодо подальшого удосконалення втілення цього виду демократії на місцевому рівні. Одним з проявів цього є створення та функціонування органів, які були безпосередньо обрані членами територіальних громад для здійснення представництва, та водночас належать до числа органів публічної влади.

Загальновідомо, що публічна влада в Україні представлена двома видами – державна влада та місцеве самоврядування. В умовах сучасного етапу конституційної реформи, який передбачає також і реформування місцевого самоврядування, напрацьовано підґрунтя для внесення змін до Конституції України. А тому важливим науковим завданням є аналіз того, які саме представницькі органи публічної влади репрезентують інститут

представницької демократії, коли йдеться про місцеве самоврядування. Необхідність аналізу цього питання пов'язана з забезпеченням дотримання принципу системності при реформуванні цього інституту у частині місцевого самоврядування. Основне питання, яке доцільно вирішити – чи розповсюджуються норми інституту представницької демократії на органи самоорганізації населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика органів самоорганізації населення, зокрема питання їхньої природи, сутності тощо неодноразово досліджувалась українськими вченими, до числа яких слід уважати належними М.О. Баймуратова [1], О.В. Батанова [2], Н.В. Мішину [3], О.С. Орловського [4], О.Г. Остапенко [5] та інших. Проте, більшість дослідників не аналізували саме сформульовану нами тезу в останні роки, а тому тема потребує подальших досліджень, оновлення існуючого доктринального доробку.

Метою статті є аргументація тези, відповідно до якої при подальшому удосконаленні правової регламентації інституту представницької демократії в Україні не слід брати до уваги органи самоорганізації населення.

Відповідно до чинного законодавства, органи самоорганізації належать до системи місцевого самоврядування. На сучасному етапі в Україні є два визначення поняття «органи самоорганізації населення».

Історично першою з'явилась дефініція, розміщена у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні». Відповідно до його положень, «органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста» [6]. Це визначення датується 1997 роком.

Через декілька років у законодавстві України з'явилося ще одне визначення поняття «органи самоорганізації населення» – в однойменному Законі. Відповідно до Закону «Про органи самоорганізації населення» (стаття 2), це «представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом» [7].

Здавалося б, що текстуальний аналіз цих двох дефініцій надає підстави стверджувати: органи самоорганізації населення мають враховуватися при подальшому удосконаленні положень інституту представницької демократії. Адже вони визнаються «представницькими органами», прикметники у назві аналізованого інституту конституційного права та аналізованої групи органів збігаються. Та ймовірно що мають публічну природу – адже є елементом системи місцевого самоврядування в Україні.

Однак, таке твердження було б передчасним, та доволі поверхневим. Далеко не усі нормативні дефініції є чіткими, лаконічними, та повною мірою характеризують явища тощо, які вони визначають. Нормативні визначення можуть застарівати. Нормативні визначення не позбавлені недоліків, і доволі часто ці недоліки є істотними, – інколи ці недоліки є сутнісними, інколи формальними. Достатньо звернутися до будь-якої фундаментальної праці фахівця з тієї чи іншої галузі права, – і навряд чи у ній не знайдеться критики одного чи кількох нормативних визначень.

Варто також наголосити на тому, що доволі часто фахівці оперують нормативними визначеннями як універсальними. Проте, навряд чи будь-яке нормативне визначення може претендувати на універсальність. Так, у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» на початку статті, що містить визначення поняття «органи самоорганізації населення» зазначено: «Основні терміни, використані в цьому Законі, мають таке значення» [6] (стаття 1). Абсолютно така сама фраза розміщена на початку процитованої вище статті Закону «Про органи самоорганізації населення». Доволі логічним, враховуючи різницю між двома визначеннями поняття «органи самоорганізації населення» у цих двох законах, дійти думки, що у кожному з Законів автори проєкту надавали визначення понять, виходячи з потреб правового регулювання у конкретному випадку. А тому ці визначення не співпадають.

Принагідно варто зауважити, що більш плідним був би підхід, відповідно до якого автори проєктів законів (та й інших нормативно-правових актів) більше прагнули б до єдності тезаурусу та застосовували б посилання на визначення, які вже сформульовані у законодавстві. Це є особливо бажаним, враховуючи, що за наявності потужних засобів електронної інкорпорації законодавства, проблеми переглянути те визначення, на яке зроблено посилання, не існує. Воно знаходиться «на відстані» кліку мишки персонального комп'ютера завдяки такому, що інтегрується у текст закону, гіперпосиланню.

Чи доречно уніфікувати визначення поняття «органи самоорганізації населення» у розглянутих законах? Відповідь на це можна надати, проаналізувавши інформативність цих дефініцій (дивись таблицю 1).

Чи можна уніфікувати ці визначення? Безперечно. Для цього треба вирішити низку питань, які не мають концептуального характеру. Перше – чітко окреслити коло суб'єктів, що наділені правом утворювати органи самоорганізації населення (тут достатньо звернутися до практики). Друге – вирішити, чи має дефініція нести функціональне навантаження (чи слід до визначення вносити положення про те, для чого створюються

Таблиця 1

Порівняння інформативності визначень поняття «органи самоорганізації населення» у Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про органи самоорганізації населення»

Ознака / характеристика	Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»	Закон України «Про органи самоорганізації населення»
представницькі органи	+	+
Утворюються	частиною жителів	Жителями
Утворюються фізичними особами, які...	які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста	які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин
Утворюються для ...	-	для вирішення завдань, передбачених цим Законом

органи самоорганізації населення). Така спроба була зроблена у Законі «Про органи самоорганізації населення», однак, саме «зроблена». Як впливає з тексту нормативної дефініції, уміщеної у цьому Законі, її функціональна складова не є конкретною. Вона містить відсилку до інших положень цього Закону.

Отже, за такою формальною ознакою, як їх нормативне визначення, органи самоорганізації населення мають враховуватися при подальшому удосконаленні положень інституту представницької демократії. До того ж, ще одним аргументом на користь цього мала б стати наявність згадки про них в тексті Конституції України 1995 року. Перша стаття Розділу XI «Місцеве самоврядування» (стаття 140) у частині шостій містить положення, відповідно до якого «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» [8].

Знов-таки, здавалося б, що якщо частина власної компетенції представницьких органів місцевого самоврядування – сільських, селищних, міських рад – може передаватися органам самоорганізації населення, останні ймовірно що мають представницький характер.

Однак, ознайомлення з положеннями законодавства про органи самоорганізації населення надає підстави зробити протилежний висновок.

Звертаючись до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», слід відмітити низку положень.

По-перше, це перша частина статті 5, у якій наведено систему місцевого самоврядування, що включає:

- «-територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення» [6].

По-друге, привертає увагу одне з питань, що відповідно до цього Закону вирішується виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради (п. 47 першої частини статті 26 «Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад») – а саме, «прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення у випадках, передбачених цим Законом» [6]. Навряд чи повноваження органу, що має представницький характер, доречно припинити таким чином. А якщо таке положення включено до кодифікованого закону про місцеве самоврядування, – то очевидно, автори тексту проекту Закону не уважали органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні тощо комітети) органами з публічно-представницькою природою.

По-третє, це положення щодо підстав дострокового припинення повноважень органів самоорганізації населення (стаття 80 Закону). Відповідно до Закону, «Повноваження органу самоорганізації населення припиняються достроково у разі:

- 1) невиконання рішень сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, її виконавчого комітету, загальних зборів громадян або невиконання своїх повноважень;
- 2) його саморозпуску» [6].

Обидва з пунктів наведеної вище статті так само не «виглядають» як підстави для припинення повноважень органу з публічно-представницькою природою.

Переходячи до Закону «Про органи самоорганізації населення» з точки зору аналізу його положень для аргументації висунутої вище тези, слід зупинити увагу лише на тих, що ілюструють її найбільш яскраво.

По-перше, це стаття 8 «Порядок ініціювання створення органу самоорганізації населення». Сама назва цієї статті привертає увагу до того, що створення органів самоорганізації населення не є обов'язковим (а отже, є факультативним). Сам по собі цей аргумент не є вагомим, – адже, наприклад, створення районних у містах рад так само є факультативним, а ці ради є публічно-представ-

ницькими органами. Його варто розглядати у системі з іншими положеннями Закону «Про органи самоорганізації населення».

По-друге, це стаття 9 «Порядок надання дозволу на створення органу самоорганізації населення» – відповідно до частини першої цієї статті, «Дозвіл на створення органу самоорганізації населення надається сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою» [7]. Знов-таки, навряд чи орган публічної влади (незалежно від того, чи є він представницьким) може утворюватись у такому порядку.

Чи є висновок щодо того, що органи самоорганізації населення не є органами публічної влади з представницькою природою (публічно-представницькими органами), обґрунтованим з точки зору напрацювань вітчизняних фахівців з конституційного та муніципального права? За наявності обмежень до обсягу статті, звернемося лише до найбільш ґрунтовного монографічного дослідження з цього питання, яке належить авторству професора Н.В. Мішиної. Вона запропонувала уважати, що «Із моменту включення органів СОН¹ до системи місцевого самоврядування в Україні не вироблено єдиного послідовного підходу до нормативно-правової регламентації створення й діяльності органів СОН. Це призвело до того, що нині в країні існують органи СОН як із громадською, так і з публічною природою. На неї впливає передусім те, від кого виходила ініціати́ва їхнього створення, ким і на яких умовах вони фінансуються та наскільки їх члени є незалежними від органів публічної влади та їх посадових осіб» [9, с. 450-451]. Це відповідає нашій тезі – у тій частині, де йдеться про громадську природу органів самоорганізації населення. Варто звернути увагу на те, що професор Н.В. Мішина сформулювала свій висновок у 2009 році, – а з тих пір відбулись значні успіхи у розбудові України як демократичної держави.

¹ СОН – самоорганизации населения.

Висновок. У статті з посиланням на чинне конституційне та муніципальне законодавство, а також на праці вчених аргументовано тезу щодо того, що при подальшому удосконаленні правової регламентації інституту представницької демократії в Україні не слід брати до уваги органи самоорганізації населення. Цей висновок зроблено на підставі того, що вони на сучасному етапі мають громадську, а не публічну природу, а отже – не є органами публічної влади з представницькою природою (публічно-представницькими органами). У процесі дослідження сформульована рекомендація щодо недоцільності застосування у назві «орган самоорганізації населення» поняття «орган».

Перспективи подальших досліджень полягають у тому, щоб посилити аргументацію висунутої тези, а також проаналізувати усі складові системи представницьких органів на місцевому рівні.

Література

1. Баймуратов М. А. Конституционно-проектная регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов. *Юридический вестник*. 1996. № 1. С. 95–100.
2. Батанов О. В. Органи самоорганізації населення. Як вони бачаться в Києві. *Віче*. 2002. № 10. С. 5–12.
3. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення у контексті теорій про природу місцевого самоврядування. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2021. № 1. С. 26-30.
4. Орловський О. С. Правовий статус органів самоорганізації населення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2004. 265 с.
5. Остапенко О. Г. Правовий статус та організація діяльності органів самоорганізації населення в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Х., 2008. 22 с.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
7. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 48. Ст. 254.
8. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
9. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження : дис. ... д-ра юр. наук : 12.00.02. Одеса, 2009. 595 с.