

УДК 342.722:342.553

САМООРГАНИЗАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ КАК РАЗНОВИДНОСТЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Папанова В.А., к.и.н., доцент

*Азовский региональный институт управления
при Запорожском государственном университете*

Самоорганизации населения, являясь одной из форм местного самоуправления, содействуют его развитию, сочетая в себе прямое волеизъявление граждан и осуществление самоуправления через свои органы.

Одной из особенностей института народовластия в Украине является то, что местное самоуправление, в том числе и самоорганизации населения, представляют собой самоуправление их органов, а не самого населения, как это должно быть согласно ст.5 Конституции Украины [1]. В отличие от нашей страны, в Российской Федерации согласно ст.27 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления" предусмотрено право на создание именно самоорганизаций населения по месту жительства [8; с.308; 9; с.155; 11; с.246].

Правовой статус органов самоорганизаций населения определяется ст. 140 Конституции [1] и ст. 5, 14, 16, 80 Закона "О местном самоуправлении в Украине" [2], а также Законом Украины "Об органах самоорганизации населения" [3]. Не безынтересно, что вначале Президент наложил на Закон "Об органах самоорганизации населения" вето и подписал его только в 2001 г.[10; с.268]. Кроме того, правовой статус органов самоорганизаций населения может определяться и Уставом территориальной громады. Это, например, сделано в Уставе г. Бердянска [4].

Впервые вопрос о статусе органов самоорганизаций населения был поставлен в Законе Украины "Об объединениях граждан" в 1992 году. В части 3 статьи 1 этого закона отмечалось, что действие этого закона не распространяется на органы местного и регионального самоуправления, в том числе на советы и комитеты домовые, уличные, квартальные и микрорайонов. Таким образом, законодатель отнес органы самоорганизации населения к местному и региональному самоуправлению. Закон "О местном самоуправлении в Украине", принятый в 1997 г., определил, что органы самоорганизации населения являются одним из элементов системы местного самоуправления (п.1 ст.5). А статья 14 этого же закона предоставила право сельским, поселковым, городским и районным в городе советам разрешать жителям создавать домовые, уличные, квартальные и другие органы самоорганизации населения по их инициативе.

Согласно статьям 5 и 7 Закона Украины "Об органах самоорганизации населения" органы самоорганизации населения создаются по инициативе жителей по разрешению местного совета в отдельных частях административно-территориальных единиц, т.е. в границах территориальных громад. Сельские и поселковые комитеты — в черте территории села или поселка, если его границы не совпадают с границами деятельности сельского или поселкового совета; уличного и квартального - в границах территории квартала, нескольких, одной или части улиц с прилегающими переулками в местах индивидуальной застройки; комитет (совет) микрорайона — в границах территории отдельного микрорайона, жилищно-эксплуатационные организации в городах; домовые — в границах дома (нескольких домов) в государственном и частном жилищном фонде и фонде жилищно-строительных кооперативов.

Таким образом, главной особенностью деятельности органов самоорганизации населения является то, что они создаются самоорганизациями населения по месту жительства граждан на части территории территориальной громады. Причем, если в населенном пункте (селе, поселке или городе) нет районов, то они могут быть созданы. Так, например, в г.Бердянске созданы восемь микрорайонов, где были избраны советы микрорайонов еще до принятия Закона Украины "Об органах самоорганизации населения". Они действовали на основе Устава территориальной громады города [13] и Положения "О советах микрорайонов" местного совета.

Необходимо обратить внимание еще на одну особенность, вытекающую из статьи 7 вышеназванного закона. Органы самоорганизации населения создаются гражданами и в жилищно-эксплуатационных организациях, в доме или в нескольких домах государственного и частного жилищного фонда и в фонде

жилищно-строительных кооперативов. При этом жильцы многоквартирных домов имеют право создавать и объединения (общества) совладельцев многоквартирных домов на основании Положения, утвержденного Постановлением Кабинета Министров Украины от 31 августа 1995 г. №588 [5]. Они создают свои органы самоуправления, имеют свой устав и являются юридическими лицами [6,7]. В отличие от Закона Украины "Об органах самоорганизации населения" данное Постановление предусматривает прежде всего создание самоорганизации населения, а не только ее органов.

Это весьма существенно, т.к. речь идет о статусе органов самоорганизации населения, т.е. являются ли они юридическими органами. Это весьма важно для определения круга полномочий.

В соответствии п. 20 ст. 26 Закона "О местном самоуправлении в Украине" к исключительной компетенции сельских, поселковых, городских советов относится предоставление права принятия решений о наделении органов самоорганизации населения отдельными собственными полномочиями органов местного самоуправления, а также о передаче средств, материально-технических и других ресурсов, необходимых для их осуществления.

Закон Украины "Об органах самоорганизации населения" в статье 14 определяет следующие собственные полномочия органов самоорганизации населения:

- представлять вместе с депутатами интересы жильцов дома, улицы, микрорайона, села, поселка, города в местном совете и в исполкомах;
- содействовать соблюдению Конституции и законов Украины, реализации актов Президента Украины и органов исполнительной власти, решений местных советов и их исполкомов, распоряжений сельских, поселковых и городских голов, решений, принятых местными референдумами;
- вносить в установленном порядке предложения в проекты местных программ социально-экономического и культурного развития и проекты местных бюджетов;
- организовывать на добровольных основах участие населения в мероприятиях по охране окружающей среды, проведения работ по благоустройству, озеленению и содержанию в надлежащем порядке домов, дворов, улиц, площадей, парков, кладбищ, братских могил, оборудование детских и спортивных площадок, комнат детского творчества;
- организовывать на добровольных основах участие населения в мероприятиях по охране памятников истории и культуры, ликвидации последствий стихийного бедствия, строительства и ремонта дорог, тротуаров, коммунальных сооружений, объектов общественного пользования;
- контролировать качество предоставляемых гражданам, проживающим в жилых домах, жилищно-коммунальных услуг и ремонтных работ;
- оказывать помощь учебным заведениям, организациям, культуры, физической культуры и спорта в проведении культурно-образовательной, спортивно-оздоровительной и воспитательной работы среди населения, развитию художественного творчества, физической культуры и спорта;
- содействовать сохранению культурного наследия, традиций народной культуры, охране памятников истории и культуры, внедрению новых обрядов;
- организовывать помощь гражданам пожилого возраста, инвалидам, семьям погибших воинов, партизан и военнослужащих, малообеспеченным и многодетным семьям, а также одиноким гражданам, детям-сиротам и детям, лишенных родительской заботы, вносить предложения по этим вопросам в органы местного самоуправления;
- оказывать необходимую помощь органам пожарного надзора по исполнению противопожарных мероприятий, организовывать обучение населения правилам пожарной безопасности, контролировать выполнение правил пожарной безопасности;
- способствовать правоохранительным органам в обеспечении ими охраны гражданского порядка;
- рассматривать обращения граждан и вести их прием;
- вести учет граждан по возрасту, месту работы или учебы;
- содействовать депутатам соответствующих местных советов в организации их встреч с избирателями, приеме граждан и проведении иной работы в избирательных округах;
- информировать граждан о деятельности органа самоорганизации населения организовывать рассмотрения проектов его решений по наиболее важным вопросам.

Обратим внимание, что в этом законе нет полномочий органов самоорганизации населения начинающих словами "имеют право".

Интересно, что Б.М.Свирский выделил семь групп полномочий органов самоорганизации населения, вытекающих, на его взгляд, из Закона "О местном самоуправлении в Украине" которые гораздо шире и конкретнее, чем в Законе Украины "Об органах самоорганизации населения" [12, с.289-296]. Это полномочия в сфере социально-экономического и культурного развития, планирования и учета; в области жилищно-коммунального хозяйства бытового, торгового обслуживания, транспорта и связи; в сфере образования, здравоохранения, физкультуры и спорта, в сфере регулирования земельных отношений; в сфере социальной защиты населения, по решению вопросов административно-территориального устройства и по обеспечению законности, правопорядка, охраны прав, свобод и законных интересов граждан.

Органы самоорганизации населения, могли бы реально осуществлять свои полномочия только в том случае, если бы они имели материально-финансовую базу, но на сегодня территориальные громады не могут этого обеспечить. Кроме того, органы самоорганизации населения должны являться юридическими лицами и иметь возможность сами зарабатывать себе средства, иначе доверие населения к ним быстро иссякнет.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Украины. - К.,1997.
2. О местном самоуправлении: Закон Украины от 21 мая 1997 г. // ВВР Украины. - 1997. - №24.
3. Закон про місцеве самоврядування в Україні: науково-практичний коментар. - К.,1999.
4. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 року // ВВР. - 2001. - № 48. - Ст. 254.
5. Про затвердження Положення про порядок організації та діяльності об'єднань, що створюються власниками для управління і використання майна житлових будинків, яке перебуває у загальному користуванні: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 липня 1995 р. // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. Житлове законодавство забезпечення житлом, приватизація, субсидії, захист власності. - 1998. - № 6. - С. 307-308.
6. Положення про порядок організації та діяльності об'єднань, що створюються власниками для управління і використання майна житлових будинків, яке перебуває у загальному користуванні // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. Житлове законодавство забезпечення житлом, приватизація, субсидії, захист власності. - 1998. - № 6. - С. 308 -315.
7. Типовий статут об'єднання (товариства) співвласників багатоквартирного будинку // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. Житлове законодавство забезпечення житлом, приватизація, субсидії, захист власності. - 1998. - № 6. - С. 315-328.
8. Васильев В.И Местное самоуправление: учебное и научно-практическое пособие. - М.,1999.
9. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право. Российской Федерации. - М.,1997.
10. Муніципальне право України // За ред. В.Ф.погорілка та О.Ф.Фрицького. - К.,2001.
11. Постовой Н.В. Муниципальное право. - М.,1998
12. Свирский Б.М. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине. - Харьков,2001.
13. Устав территориальной громады г.Бердянска. - Бердянск,2001.