

ter of Regional Self-Government / RES 37 (1996). — <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=831651&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>. — (10.03.2009)

7. Resolution of the Congress of Local and Regional Authorities on the current state of and prospects for regionalisation in Europe / RES 83 (1999). — <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=849137&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>. — (10.03.2009)

8. Resolution of the Congress of Local and Regional Authorities on evaluation of regionalisation in central Europe especially in Poland / RES 102 (2000). — <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=837711&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>. — (10.03.2009)

9. Recommendation of the Congress of Local and Regional Authorities on local and regional democracy in Ukraine / REC 102 (2001). — <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=822897&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>. — (10.03.2009)

10. Recommendation of the Congress of local and Regional Authorities on the Draft European Charter of Regional Democracy / REC 240 (2008). — <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1287511&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>. — (10.03.2009)

11. Методичні матеріали щодо проведення Європейського тижня місцевої демократії в Україні. — К.: Фонд сприяння місцевого самоврядування України при Президентові України, 2007. — С. 60.

12. Rec (2001) 19 on the participation of citizens in local public life. — <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=245255&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>. — (10.03.2009)

13. Rec (95) 19 on the implementation of the principle of subsidiarity. — <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=536827&SecMode=1&DocId=528600&Usage=2>. — (10.03.2009)

14. What is good governance?. — <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm> — (10.03.2009)

УДК: 352

Н. Мішина,

доктор юридичних наук, професор кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ОЦІНКА ВЗАЄМОВІДНОСИН ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ І ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ (НА МАТЕРІАЛАХ М. ОДЕСИ)

Сучасний розвиток демократичної правової України передбачає відхід від радянського підходу на користь більш демократичного, особливо коли йдеться про взаємодію органів місцевого самоврядування і органів самоорганізації населення. У часи СРСР будинкові, вуличні, квартальні тощо комітети були підконтрольні і підзвітні місцевим радам народних депутатів та їх виконавчим органам, часто очолювались представ-

никами цих органів. Перебудова системи місцевого самоврядування з застосуванням принципів романо-германської муніципальної моделі звільнила органи самоорганізації населення (далі — органи СОН) з-під «опіки» інших органів місцевого самоврядування, а Закон «Про органи самоорганізації населення» закріпив це положення на нормативному рівні. Подальше узгодження місцевого самоврядування в Україні

із романо-германською муніципальною моделлю стосовно органів СОН могло б передбачати виключення їх із системи місцевого самоврядування і віднесення до інститутів третього сектору. Це б відповідало і сучасним європейським муніципальним стандартам. Проте, процес муніципальної реформи стосовно органів СОН після прийняття Закону «Про органи самоорганізації населення» загальмував, а на місцевому рівні з'являються тривожні тенденції повернення до радянської моделі. Важливим науковим завданням є наукова оцінка ситуації, що склалася, а важливим практичним завданням — формулювання практичних рекомендацій з її покращення.

Питання взаємовідносин між місцевими радами та їх виконавчими органами і будинковими, вуличними тощо комітетами привертало дослідників з початку 1930-х років, коли почало відбуватися «одержавлення» цих органів (дивись, наприклад, [1; 2; 3; 4]). Протягом радянських часів «опіка» органів СОН з боку місцевих рад та їхніх органів, особливо з боку виконавчих комітетів, залишалася значною. Це питання було одним із найпопулярніших серед дослідників — жодна монографія, присвячена домовим, вуличним та ін. комітетам, не обходила без відповідного розділу або глави. Автори переважно зосереджувалися на значенні такого керівництва та на його формах (дивись, наприклад, [5; 6; 7; 8]). На сучасному етапі розвитку органів СОН питання їх взаємодії із місцевими радами, їх виконавчими органами досліджується вельми фрагментарно. Статути територіальних громад, інші локальні акти більшості населених пунктів наголошують на всілякому сприянні місцевих рад, їх виконавчих органів утворенню і функціонуванню органів СОН, на підтримці їх діяльності.

Оцінка виконання цього положення на практиці є вельми утрудненою. Недоліком існуючих досліджень на підтримку виконання цієї норми або, навпаки, критичного характеру, є використання при їх про-

веденні суб'єктивних оцінок, що найчастіше призводить до неможливості об'єктивної оцінки внеску, наприклад, виконавчих органів місцевих рад у розвиток органів СОН населеного пункту. Прикладом може бути висловлювання про те, що «де-не-де органи самоорганізації населення сприймаються органами місцевого самоврядування, на жаль, як конкуренти. У деяких містах спостерігаються спроби ліквідувати органи самоорганізації населення, загальмувати їх розвиток» [9, с. 10]. Ще один приклад — фрагмент звіту Управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення Одеської міської ради (далі — Управління). На виконання рішення Одеської міської ради від 07 червня 2009 № 4404-V «Про вдосконалення реалізації повноважень по легалізації місцевих об'єднань громадян і місцевих осередків об'єднань громадян, органів самоорганізації населення, об'єднань співвласників багатоквартирних будинків» Управлінню передана функція по підготовці документів для легалізації органів СОН, і, звітуючи перед Одеською міською радою, посадові особи Управління стосовно виконання цього завдання зазначили: «Управлінням постійно надавалося сприяння проведенню державної реєстрації органів СОН для отримання ними статусу юридичної особи і права вступати у договірні відносини з іншими організаціями. Так, в 2009 році була проведена державна реєстрація органу СОН «Курсаки» Маліновського району, підготовлена необхідна документація для державної реєстрації органу СОН Будинковий комітет гуртожитку № 11 селища Дзержинського в м. Одесі» [10, с. 33]. Спираючись, у тому числі, на це твердження, наприкінці звіту було зазначено, що «в Одесі має стійку тенденцію до зростання участі громадськості у формуванні і реалізації державної і місцевої політики, у сфері локальної демократії, вирішенні завдань соціально-економічного і культурного розвитку міста, і в першу чергу, більш повного задоволення потреб

і інтересів жителів шляхом об'єднання зусиль міськради та її органів з органами СОН» [10, с. 33].

Метою статті є продемонструвати доцільність використання статистичного методу для об'єктивної оцінки ефективності підтримки місцевими радами і їх виконавчими органами утворення і функціонування органів СОН (на матеріалах м. Одеси) зокрема та для визначення ефективності виконання певним органом публічної влади покладених на нього завдань у цілому.

Органи СОН в їх сучасному розумінні існують у м. Одесі протягом майже 10 років. Станом на 1 січня 2011 р. функціонувало 26 легалізованих органів СОН. У червні 2006 р. Одеською міською радою було утворено Управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення Одеської міської ради (перше в Україні) [11] з метою створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення у межах Конституції і законів України.

Думається, що одним із показників ефективності діяльності цього Управління, який має цифрове вираження, в тому числі за напрямком сприяння проведенню державної реєстрації органів СОН для отримання ними статусу юридичної особи, є кількість існуючих у м. Одесі органів СОН та динаміка зміни цього показника. За період функціонування Управління у м. Одесі не було припинено діяльності жодного з органів СОН. Але цей факт є хоча і показовим,

але вказує не стільки на ефективність діяльності Управління, скільки на недоліки чинного законодавства України, яке не передбачає процедури припинення органу СОН. У ст. 25 Закону України «Про органи самоорганізації населення» [12] йдеться про дострокове припинення діяльності органу СОН. Стаття 26 «Порядок припинення діяльності органу самоорганізації населення» є відсилковою (містить посилання на цей Закон та Положення, на підставі якого було утворено комітет) і містить тільки вказівку на те, що «у разі припинення діяльності органу самоорганізації населення фінансові ресурси та майно повертаються відповідній сільській, селищній, міській, районній у місті (у разі її створення) раді, що дала згоду на утворення зазначеного органу самоорганізації населення».

Більш показовою є динаміка збільшення кількості органів СОН у м. Одесі до і після утворення Управління. Цей показник є тим більш важливим, що процес утворення і легалізації органів СОН є дуже складним, багатоетапним, і саме тут члени територіальних мікрогромад потребують найбільшої організаційної допомоги. На рис. 1 наведено динаміку збільшення кількості органів СОН у м. Одесі у період 1999 р., коли Одеською міською радою було прийнято перший локальний акт про органи СОН у сучасному розумінні, до 2006 р. (крива лінія) та тенденція цієї динаміки (пунктирна пряма лінія).

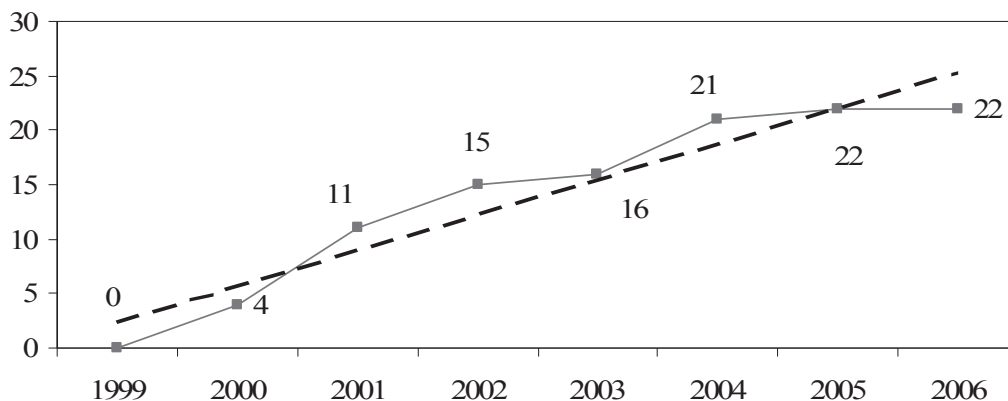


Рис. 1. Динаміка збільшення кількості органів СОН у м. Одесі у період 1999–2006 рр.

Тенденція динаміки збільшення кількості органів СОН у м. Одесі у період 1999–2006 рр. характеризується формулою:

$$y = 3,2738x - 0,8571,$$

де y — кількість органів СОН, а x — рік (поточний номер року у статистичному ряді, тобто стосовно рис. 1 значення x для 1999 р. дорівнюватиме 1, для 2000 р. — 2, для 2001 р. — 3 і т. д.).

Тобто у середньому кількість органів СОН у м. Одесі збільшувалося на 3 комітети щорічно. Якби тенденція залишалася такою самою, то станом на

1 січня 2011 р. у м. Одесі функціонувало б приблизно 40 органів СОН, що є відносно невеликою кількістю для міста-мільйонника, але майже на чверть більшою, ніж існуюча кількість органів СОН. Якість рівняння, що характеризує тенденції (тренду) динаміки, є вельми високою — величина достовірності апроксимації у квадраті (R^2) дорівнює 0,9246 при ідеальному значенні 1.

На рис. 2 наведено динаміку збільшення кількості органів СОН у м. Одесі за період функціонування Управління у 2007–2010 рр. (крива лінія) та тенденції цієї динаміки (пунктирна пряма лінія).

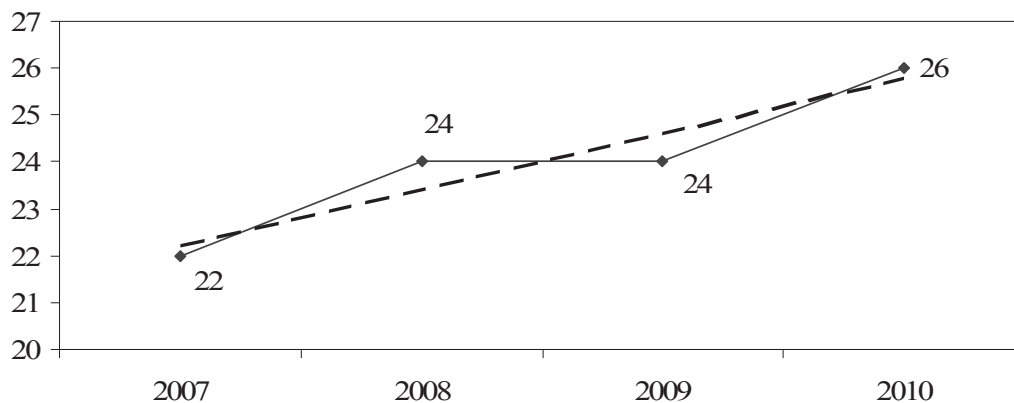


Рис. 2. Динаміка збільшення кількості органів СОН у м. Одесі у період 2007–2010 рр.

Тенденція динаміки збільшення кількості органів СОН у м. Одесі у період 2007–2010 рр. характеризується формулою:

$$y = 1,2x + 21$$

де y — кількість органів СОН, а x — рік (поточний номер року у статистичному ряді).

Тобто у середньому кількість органів СОН у м. Одесі збільшується втричі повільніше, ніж до створення Управління, на 1 комітет щорічно. Якість рівняння, що характеризує тенденції (тренду) динаміки є нижчою, ніж у попереднього (рис. 1), але вельми високою — величина достовірності апроксимації у квадраті (R^2) дорівнює 0,9 при ідеальному значенні 1.

Звісно, при оцінці ефективності виконання Управлінням з питань взаємодії

з органами самоорганізації населення Одеської міської ради однієї з покладених на нього задач — сприяння проведенню державної реєстрації органів СОН для отримання ними статусу юридичної особи, — не варто обґрунтовувати зміну тенденції збільшення кількості комітетів тільки появою Управління. Адже легалізація органів СОН є дуже складною, і статистика органів місцевого самоврядування та громадської організації «Лицем до лица», яка надає консультаційну допомогу ініціативним групам при створенні органів СОН, свідчить про те, що за ці 10 років у м. Одесі було зареєстровано 51 ініціативну групу зі створення органів СОН. Таким чином, тільки кожен другий комітет, створення якого було ініційовано, все ж таки було легалізовано. Але, напевно, варто оцінювати роботу Управління з виконання

цієї задачі як успішну. Адже Управління, як виконавчий орган місцевої ради, діє за рахунок коштів платників податків, тому навряд чи сприяння у проведенні легалізації одного органу СОН та підготовка документації для легалізації ще одного органу може вважатися задовільною за одним із основних напрямків діяльності.

Висновки. У дослідженнях з юридичних наук вельми часто зустрічаються спроби оцінити ефективність виконання певним органом публічної влади покладених на нього завдань. У статті доведено, що для цього доцільно використовувати не тільки загальноюридичні методи, але й статистичний метод, і наведено приклад його застосування (на матеріалах виконання Управлінням з питань взаємодії з органами самоорганізації населення Одеської міської ради одного з покладених на нього завдань — сприяння проведенню державної реєстрації органів СОН для отримання ними статусу юридичної особи). Перспективи подальших розвідок у даному напрямку вбачаються у необхідності розробки комплексної методики оцінки ефективності виконання органами публічної влади своїх завдань.

Ключові слова: органи самоорганізації населення, місцеве самоврядування, виконавчі органи місцевого самоврядування, статистичний метод.

У статті обґрунтовано доцільність використання статистичного методу при оцінюванні ефективності виконання певним органом публічної влади покладених на нього завдань поряд із загальноюридичними. Наведено приклад застосування цього методу на матеріалах оцінки ефективності одного з напрямків діяльності Управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення Одеської міської ради.

В статтю обоснована цілесобразність використання при оцінці ефективності виконання органом публічної влади возложенних на нього завдань, наряду з общезуриди-

ческими, статистического метода. Приведен пример применения этого метода на материалах оценки эффективности одного из направлений деятельности Управления по вопросам взаимодействия с органами самоорганизации населения Одесского городского совета.

In the article the author states the reasonability of usage of the statistical method, along with the traditional legal ones, when it comes about evaluation of the effectiveness of the public bodies. The author demonstrates how to use this method on the example to evaluate one of the executive bodies of the Odessa City Council.

Література

1. Зеленко Г. Участие трудящихся в благоустройстве городов / Г. Зеленко, М. Зекцер // Советское строительство. — 1935. — № 8. — С. 37–43.
2. С. Р. О работе уличных комитетов / С. Р. // Советское строительство. — 1937. — № 5. — С. 84–100.
3. Срібний П. Д. Комунальна секція Черкаської міської ради / П. Д. Срібний // Радянська Україна. — 1937. — № 3. — С. 41–44.
4. Чугунов С. Уличные комитеты. Опыт работ уличных комитетов Московской области / Чугунов С. — М. : Московский рабочий, 1935. — 31 с.
5. Бутко И. Ф. Местные Советы и общественные комитеты / И. Ф. Бутко, Н. И. Корниенко // Советское государство и право. — 1976. — № 11. — С. 111–116.
6. Габричидзе Б. Н. Уличные (квартальные) комитеты / Б. Н. Габричидзе, А. К. Конев. — М. : Юрид. лит., 1965. — 71 с.
7. Козлов Ю. М. Самодетельные организации населения / Козлов Ю. М. — М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1962. — 121 с.
8. Лукьянов А. И. Советское государство и общественные организации / А. И. Лукьянов, Б. М. Лазарев. — М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1962. — 323 с.
9. Орловский А. С. Развитие органов самоорганизации населения в Украине на современном этапе / А. С. Орловский // Четверта всеукраїнська науково-практична

конференція з питань самоорганізації населення «Удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності органів самоорганізації населення. Збірник матеріалів». Одеса, 20–21 грудня 2008 року / за ред. О. С. Орловського, В. І. Брудного, А. С. Крупника. — Одеса : ХОББИТ ПЛЮС, 2009. — С. 10–15.

10. Орловський О. С. Моніторинг виконання Програми розвитку органів самоорганізації населення в місті Одесі на 2008–2011 роки. Збірник аналітичних матеріалів та нормативних актів / Орлов-

ський О. С., Брудний В. І., Мішина Н. В. — Одеса, 2010. — 104 с.

11. Положення про Управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення Одеської міської ради : Додаток до рішення Одеської міської ради від 27 червня 2006 р. № 20-V [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.odessa.ua/departments/13429>

12. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 липня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 48. — Ст. 254.

УДК 342.553(477):340.134

Ю. Бальцій,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЛОКАЛЬНОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ

Прийняття нової Конституції України [1] зумовило необхідність якісно нового поділу публічної влади як за різновидами, так і за рівнями, а також визнання як самостійного рівня децентралізованої публічно-самоврядної влади.

Визнання державою місцевого самоврядування на конституційному рівні визначає чіткі наміри становлення в Україні демократичного шляху розвитку. Крім того, Президент України В. Ф. Янукович оголосив про намір продовжувати конституційну реформу і внести до Конституції України зміни стосовно розширення прав місцевого самоврядування [2].

Сутність місцевого самоврядування у нашій країні визначається ч. 1 ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3]. Згідно з нею це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати

питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Однак доводиться констатувати, що це визначення не містить двох істотних моментів: у ньому немає посилання на суб'єкта, в інтересах якого має здійснюватись місцеве самоврядування (згідно з Європейською хартією ним є місцеве населення), та не зазначено, що його здійснення є не тільки правом, а й обов'язком місцевих органів влади.

Сучасний стан законодавчого регулювання питань організації та функціонування місцевого самоврядування можна оцінити як вкрай незадовільний. Базовий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», галузеві законодавчі акти, які визначають окремі повноваження органів місцевого самоврядування, виборче законодавство належним чином не врегулювали ряд важливих питань організації життя територіальних громад, формування і діяльності органів місцевого самоврядування. Зокрема, це стосується статусу комунальної власності, бюджетних відносин, організації та діяльності органів