

КРИТИКА ТА БІБЛІОГРАФІЯ

С. Саханенко,

доктор наук з державного управління, професор кафедри державного управління
і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ПЕРШЕ КОМПЛЕКСНЕ ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ*

Проведення адміністративної та муніципальної реформ в Україні обумовлює постійний пошук ефективних шляхів становлення та подальшого розвитку системи місцевого самоврядування. Один із способів полягає в тому, щоб активізувати цю систему «знизу», залучаючи широкі кола населення до участі у здійсненні муніципального управління через активну роботу в органах самоорганізації населення. В Україні ці органи мають майже вікову історію функціонування, але тільки після проголошення незалежності держави з'явилися можливості для того, щоб вони і створювалися, і діяли з дотриманням загальноновизнаних принципів безпосередньої і представницької демократії.

Структура монографії є логічно вираженою і надає цілісне уявлення про становлення, сучасний стан і перспективи розвитку органів самоорганізації населення і їхніх зарубіжних аналогів. Однією з головних характеристик рецензованої монографії є запропонований погляд на потенціал органів самоорганізації населення як ефективно функціонуючих та самодостатніх інститутів громадянського суспільства. Доктринальною основою такого вис-

новку послугувало опрацювання широкого кола праць відомих вітчизняних і зарубіжних вчених, а документальною базою — міжнародні стандарти місцевого самоврядування і міжнародні стандарти інституціоналізації громадянського суспільства, національні і зарубіжні нормативно-правові акти. Актуальність теми монографії підвищується тому, що автор звертається до зарубіжної практики створення і функціонування органів самоорганізації населення. Це дозволяє широко використовувати його для обґрунтування висловлених пропозицій про подальший розвиток доктринальних засад інституту територіальної самоорганізації населення і рекомендацій про внесення змін та доповнень до чинного законодавства України.

Значна увага приділяється і національному досвіду. У першому розділі «Історична ретроспектива виникнення і становлення органів самоорганізації населення» (с. 7–62) розглядається генеза цих органів у містах на території сучасної України (автор свідомо обмежує дослідження вивченням місцевих населених пунктів) та динаміка доктринального і нормативного супроводження процесу їх розвитку. Привертають увагу цікаві висновки автора про підґрунтя виникнення різного виду органів самоорганізації населення, їхнього становлення та участі державних органів у ньому. На особливу увагу заслуговує звернення автора не тільки до нормативно-правових актів, які регламентували створення і діяльність органів самоорганізації

* Рецензія на монографію: Мішина Н. В. Конституційно-правове регулювання діяльності органів самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження: монографія / Н. В. Мішина; М-во освіти і науки України, Одес. нац. юрид. акад. — О.: Друкарський дім, 2009. — 298 с.

населення, але й до широкого кола документів уряду і партії, у яких йшлося про узагальнення діяльності розглянутих органів, про основні напрямки вдосконалення їхнього функціонування і про необхідність залучення їх до вирішення широкого кола питань. Це стосується як періоду виникнення органів самоорганізації населення (1917–1937 роки, підрозділ 1.1, с. 7–33), так і часів їхнього становлення (1937–1990 роки, підрозділ 1.2, с. 34–62). Досі вчені, які вивчають проблеми органів самоорганізації населення в Україні, не звертали-ся до більшої кількості цих нормативних джерел.

Цікаво, що при проведенні дослідження Н. В. Мішина надає перевагу вивченню громадських, а не публічних рис органів самоорганізації населення. Очевидно, це пов'язано із тим, що протягом тривалих років їхнього існування досліджувалися і укріплювалися саме останні. Другий розділ монографії («Органи самоорганізації населення — інститут громадянського суспільства», с. 63–112) присвячено розгляду місця органів самоорганізації населення у громадянському суспільстві і обґрунтуванню того, що для їхнього реформування доцільно використовувати, в тому числі, досвід інших інститутів громадянського суспільства. Саме у цьому вбачаються широкі можливості використання зарубіжного досвіду, — вивчення автором практики територіальної самоорганізації населення в інших країнах надало підстави для висновку, що органи самоорганізації населення частіше є інститутами громадянського суспільства, ніж включаються до муніципальної системи. З огляду на таку різноманітність, новизною і практичною цінністю відрізняються пропозиції автора стосовно того, як здійснювати пошук об'єктів при проведенні дослідження органів самоорганізації населення у зарубіжних країнах (підрозділ 2.1. «Стан дослідження та порівняльно-правовий аналіз діяльності органів самоорганізації населення», с. 63–84). Привертає увагу і виокремлення автором двох груп держав, коли йдеться про вивчення органів самоор-

ганізації населення, а також аргументація обрання країн — типових представників цих груп — Російської Федерації та Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії. Матеріали цього підрозділу переконують у тому, що досвід цих держав є не тільки цікавим, але й вартим запозичення в Україні.

На особливу увагу заслуговує підрозділ 2.2. «Органи самоорганізації населення та інші організаційно-правові форми територіальної самоорганізації населення», с. 85–112, у якому автор розмірковує над способами здійснення самоорганізації населення, приділяючи першочергову увагу територіальній самоорганізації і її організаційно-правовим формам. До цього часу українськими дослідниками здійснювалися лише порівняльні дослідження органів самоорганізації населення і об'єднань співвласників багатоквартирних будинків; поза увагою залишалися громадські організації із місцевим статусом, житлові кооперативи.

У третьому розділі «Теоретичні засади конституційно-правової регламентації діяльності органів самоорганізації населення» (с. 113–168) автор запропонувала виділяти право населення на територіальну самоорганізацію для здійснення місцевого самоврядування (муніципальну самоорганізацію) населення, висловила низку цікавих пропозицій про вдосконалення термінологічного апарату інституту територіальної самоорганізації населення, а також навести декілька класифікацій, обґрунтувавши їх наукову і практичну необхідність (підрозділ 3.1, с. 113–143). Але найбільш цікавими є пропозиції автора про можливості поєднання національних традицій і зарубіжного досвіду для пошуків виконання органами самоорганізації населення власних повноважень, висловлені у підрозділі 3.2. «Функції та компетенції органів самоорганізації населення» (с. 144–168).

Четвертий розділ «Нормативна регламентація створення і функціонування органів самоорганізації населення в Україні» резюмує проведене автором дослідження. Розділ містить огляд за-

конодавства про органи самоорганізації населення на міжнародному і державному рівнях (підрозділ 4.1, с. 169–199), на місцевому рівні (підрозділ 4.2, с. 200–220), і основні шляхи його вдосконалення в Україні (підрозділ 4.3, с. 221–254). Зацікавлює та заслуговує на схвалення теза автора про доцільність зосередження нормативно-правової регламентації створення і функціонування органів самоорганізації населення в Україні на державному рівні, а також ґрунтовність і всебічність її аргументації.

Разом з тим монографія не позбавлена і деяких недоліків. На жаль, доведши у підрозділі 2.1, що Російська Федерація та Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії є типовими представниками двох груп держав, які розглядають органи самоорганізації населення виключно як органи місцевого самоврядування (РФ) і виключно як інститути громадянського суспільства (СК), у наступних частинах дослідження автор концентрується тільки на їхньому досвіді, залишаючи поза увагою інші зарубіжні країни.

Утруднює сприйняття матеріалу і можливість використання відповідного зарубіжного досвіду те, що автор розглядає функції, компетенцію і власні повноваження органів самоорганізації населення у третьому розділі (особливо це стосується розгляду власних повноважень (с. 154–161)), а делегованим повноваженням приділяє увагу тільки у розділі 4 (с. 237–254).

Ще одне зауваження стосується того, що, наводячи обґрунтовані і виважені пропозиції про вдосконалення чинного законодавства (с. 119, 130, 176–177, підрозділ 4.3), автор не розробила законопроект про внесення змін та доповнень або про викладення у новій редакції Закону України «Про органи

самоорганізації населення». Це було б доречним і доцільним.

Висловлені зауваження жодною мірою не впливають на загальну високу оцінку рецензованої монографії — в цілому вона демонструє комплексний підхід автора до вирішення важливих питань конституційного і муніципального права.

Актуальність проблематики, глибина аналізу, чіткість висновків та можливість їх практичного використання, в першу чергу, у законодавчому процесі надають монографії наукову та практичну цінність. Матеріал викладено послідовно, логічно, виважено, з достатньою мірою конкретизації і з дотриманням наукового стилю. Отримані автором висновки обґрунтовані використанням широкого переліку нормативних і доктринальних джерел, належним чином аргументовані. Наукове значення монографії полягає в тому, що вона є першим комплексним порівняльно-правовим дослідженням органів самоорганізації населення в Україні і в зарубіжних країнах у сучасних умовах. Її практична цінність полягає в тому, що отримані наукові результати і висновки можуть бути використані як для подальших досліджень, так і для вдосконалення правового положення органів СОН на державному і на місцевому рівнях. Використання положень монографії буде доречним при викладанні низки навчальних курсів, в тому числі «Конституційне право України», «Державне право зарубіжних країн», «Муніципальне право».

Монографія заслуговує високої оцінки та може бути корисною для широкого кола читачів, в тому числі для науковців, студентів, працівників органів державної влади і органів місцевого самоврядування, які за посадою взаємодіють із органами самоорганізації населення.