

УДК 342.97:321.014

В. С. Ткаченко, здобувач

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто проблеми нормативно-правового забезпечення діяльності органів самоорганізації населення (ОСН). Доведено, що чинне нормативно-правове забезпечення діяльності ОСН не створює реальних можливостей для розгортання місцевої демократії, залучення членів територіальної громади до безпосередньої участі у вирішенні окремих питань місцевого значення через ОСН. Проблемними питаннями є створення, функціонування, розвиток, припинення діяльності ОСН. Визначено напрями вдосконалення законодавчої регламентації діяльності ОСН.

Ключові слова: громадянське суспільство, законодавство, місцеве самоврядування, органи самоорганізації населення, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків.

Актуальність проблеми. Світовий досвід і досвід незалежного розвитку України переконують у тому, що найпродуктивнішим механізмом згуртування суспільства навколо фундаментальних цінностей громадянського суспільства є розвиток органів самоорганізації населення (ОСН). Адже потенціал впливу цих органів є достатнім для того, аби активізувати окремих членів громадянського суспільства до вирішення питань, пов'язаних із сумісним проживанням на певній території, та реагування на неналежне виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень [12, с. 205]. Отже, самоврядування є основою розвитку місцевої демократії та громадянського суспільства. Крім того, місцеве самоврядування як демократичний інститут українського суспільства все вагомніше впливає на соціально-економічні і політичні процеси в державі.

Тому важливим чинником ефективності ОСН є адекватне нормативно-правове забезпечення їх діяльності.

У контексті зазначеного зростає теоретичне та практичне значення загальної компетенції місцевого самоврядування та профільної компетенції його органів. Виходячи з цих теоретичних посилок, необхідно вказати, що у вітчизняній юридичній літературі загальнотеоретичні аспекти проблеми компетенції ОСН розглянуто і досліджено недостатньо.

Аналіз останніх джерел і публікацій. Питання правового забезпечення ОСН розглянуто у роботах Ю. Бальція, О. Батанова, Л. Беззубко, В. Бондаренка, Д. Кольцової, В. Кравченка, А. Лукашенко, Н. Пеліванової, О. Орлов-

ського, О. Остапенко, Н. Мішиної, М. Пітцика, Т. Щербань та ін. Однак законодавство щодо ОСН перебуває у стадії формування, тому проблема функціонування цих органів залишається актуальною.

Мета. У межах цієї статті, по-перше, здійснюється аналіз нормативно-правового забезпечення діяльності ОСН в Україні з метою оцінювання реальних можливостей для залучення членів територіальної громади до безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення через ОСН; по-друге, висвітлюються проблеми правового регулювання створення ОСН; по-третє, автор здійснив спробу визначити напрями вдосконалення ОСН.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні діяльність ОСН в Україні визнається і гарантується Конституцією України (статті 7, 140) [1], законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2], «Про органи самоорганізації населення» [3]. Однак практика їх правозастосування поставила чимало проблемних питань, які потребують аналізу та визначення шляхів їх вирішення. Ці питання стосуються передусім механізмів правового регулювання, створення, розвитку, функціонування, припинення діяльності ОСН.

До проблемних питань правового регулювання створення ОСН В. Бондаренко відносить питання ініціювання громадянами створення ОСН; надання місцевою радою дозволу на створення ОСН; реєстрації ОСН [6, с. 3].

1. Занадто складна процедура створення ОСН передбачена Законом України «Про органи самоорганізації населення» (ст. 8). Вона потребує проведення кількох загальних зборів (конференцій) жителів відповідної території, організація проведення яких за цим Законом, як правило, покладається на виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради.

2. Питання надання місцевою радою дозволу на створення ОСН. Відповідно до зазначеного Закону ОСН створюються за згодою сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, а отже, можлива ситуація й неодержання такої згоди, якщо порушено процедуру ініціювання його створення (ч. 1 ст. 9). На думку В. Бондаренко, необхідно спростити одержання дозволів на створення ОСН.

3. При реєстрації ОСН як платника податку виникає низка проблем з податковими інспекціями, оскільки вони чітко не віднесені до переліку неприбуткових організацій.

Актуальними є й проблемні питання правового регулювання функціонування ОСН, зокрема визначення типового переліку повноважень, що можуть делегуватися ОСН; оплата праці працівників; удосконалення системи управління; питання фінансової самостійності [6, с. 4].

1. Питання визначення типового переліку повноважень, що можуть делегуватися ОСН. Якщо владні повноваження ОСН визначено в Законі України

«Про органи самоорганізації населення» (ст. 14), то перелік повноважень, делегованих відповідними радами ОСН, на законодавчому рівні чітко не визначено. До того ж існують обмеження щодо делегування відповідними радами окремих повноважень ОСН.

2. Питання оплати праці працівників ОСН залишається до кінця неврегульованим. Через невизначеність статусу працівників ОСН Мінпраці і соціальної політики України видало лист, в якому рекомендовано прирівняти посадові оклади працівників ОСН до окладів державних службовців, не враховуючи надбавки за ранги. На практиці в м. Києві за рахунок коштів міського бюджету, які передаються ОСН, зарплату одержують голова, секретар та бухгалтер (за трудовим договором) комітетів мікрорайонів і тільки керівники зареєстрованих квартальних комітетів [13, с. 47].

3. Питання вдосконалення системи управління ОСН. Зокрема, вадами нормативного визначення кола учасників зборів (конференції) жителів за місцем проживання та членів ОСН можна вважати такі [7, с. 53]:

- нечітка вказівка на коло осіб, які мають право ініціювати створення ОСН;

- нечітка вказівка на територію проживання таких осіб;

- у нормативному визначенні йдеться тільки про осіб, які мають право ініціювати створення ОСН, — поза увагою законодавця залишилося більш широке коло осіб, інтереси яких захищає ОСН, зокрема жителі частини населеного пункту: будинку, вулиці, кварталу, мікрорайону тощо.

4. Питання фінансової самостійності. ОСН визначаються державною реєстрацією як суб'єкти бюджетного фінансування. Але бюджетні кошти рідко передаються ОСН або передаються у значно меншому, ніж запланований, обсязі. Банки відмовляються відкривати змішані та поточні рахунки організаціям з бюджетним фінансуванням, хоча це й дозволяється для ОСН. «Закон не забороняє цим інституціям залучати додаткові ресурси для забезпечення ефективної власної діяльності (гранти, доходи від власної фінансово-господарської діяльності, гуманітарна допомога тощо), однак не визначає порядок використання ними майна та форму його власності. ОСН не мають належної фінансової самостійності» [12, с. 208].

5. Питання припинення діяльності ОСН. Багато нарікань у фахівців викликає чинна редакція Закону України «Про органи самоорганізації населення» (ст. 11), за якої ОСН обираються терміном на строк повноважень відповідних рад, якщо інше не передбачено рішенням ради чи положенням про ОСН. Це положення прив'язує діяльність ОСН до строку перебування конкретної ради при владі і не відповідає демократичному принципу спадкоємності влади. Тим більше що переобрання або розпуск ради призводить до необхідності перереєстрації всіх створених нею ОСН.

Крім того, до актуальних для правового регулювання розвитку ОСН слід віднести питання: визначення правового статусу ОСН та їх рішень; повноти правового врегулювання ОСН; підзаконного правового регулювання ОСН; зміни парадигми ОСН; законодавчого регулювання режиму взаємовідносин різних видів ОСН; співіснування ОСН та об'єднань співвласників багато-квартирних будинків [6, с. 6].

1. Питання визначення правового статусу рішень ОСН є необхідною умовою утвердження правового статусу ОСН, забезпечення ефективної роботи цих органів, більш зрозумілого та простого механізму співпраці між ОСН та органами місцевого самоврядування. Чинний Закон України «Про органи самоорганізації населення» по суті визначив статус ОСН як низової, допоміжної ланки системи органів місцевого самоврядування. Це впливає з усього тексту Закону. Так, за ст. 2 Закону власні повноваження ОСН — це повноваження, надані відповідно до Конституції та законів України сільською, селищною, міською або районною у місті (у разі її створення) радою органу самоорганізації населення під час його утворення, а делеговані повноваження ОСН — це повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, якими вона додатково наділяє цей орган.

За ст. 4 Закону ОСН, крім Конституції України, інших законів, нормативно-правових актів вищих та центральних органів державної влади, діють також на підставі рішень відповідних органів місцевого самоврядування, рішень місцевого референдуму, статутів територіальних громад, розпоряджень сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі її створення) ради, виданих у межах своїх повноважень. Згідно із ст. 7 територія, у межах якої діє ОСН, визначається рішенням ради, що надала дозвіл на його створення. За ст. 9 дозвіл на створення ОСН надається сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою. Відповідно до ст. 10 організація проведення зборів (конференції) жителів за місцем проживання, як правило, покладається на виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради. За ст. 11 ОСН обирається терміном на строк повноважень відповідної ради, якщо інше не передбачено рішенням ради чи положенням про орган самоорганізації населення.

За ст. 12 контроль за додержанням ОСН Положення про нього покладається на раду та її виконавчий орган, який здійснив реєстрацію ОСН. Згідно із ст. 13 легалізація ОСН є обов'язковою і здійснюється шляхом його реєстрації або повідомлення про заснування, а ця здійснюється виконавчим комітетом відповідної ради. ОСН можуть також легалізувати своє заснування шляхом письмового повідомлення відповідного виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради. Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради

затверджує методичні рекомендації порядку здійснення легалізації органів самоорганізації населення, а також надає необхідну організаційну та правову допомогу ОСН у проведенні їх легалізації.

Відповідно до ст. 15 за рішенням сільської, селищної, міської або районної у місті (у разі її створення) ради ОСН може бути достроково позбавлений повноважень, делегованих йому цією радою. За ст. 16 фінансовою основою діяльності ОСН є кошти відповідного місцевого бюджету, які надаються йому сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою для здійснення наданих ОСН повноважень. ОСН самостійно використовує ці кошти на цілі та в межах, визначених відповідною радою. Згідно із ст. 17 матеріальною основою діяльності ОСН є майно, передане йому радою в оперативне управління. За ст. 20 рішення ОСН, що не відповідають чинному законодавству або прийняті з питань, не віднесених до його повноважень, зупиняються відповідною сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою з одночасним зверненням до суду про скасування такого рішення. Відповідно до ст. 24 контроль за фінансовою діяльністю ОСН в межах своїх повноважень здійснюють: 1) сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада та її виконавчі органи; 2) виконавчий комітет, який здійснив реєстрацію органу самоорганізації населення; 3) збори (конференція) жителів за місцем проживання; 4) органи державної влади. За ст. 25 повноваження ОСН можуть бути достроково припинені у разі невиконання рішень сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, її виконавчого комітету — за рішенням відповідної сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, яка надала дозвіл на його створення. Згідно із ст. 27 органи місцевого самоврядування сприяють здійсненню ОСН їхніх повноважень і координують їх діяльність. За ст. 28 ухвалення ОСН рішень, що суперечать Конституції і законам України, актам законодавства, Положенню про цей орган та іншим рішенням ради, її виконавчого органу, розпорядженням сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі її створення) ради, а також рішенням зборів (конференції) жителів за місцем проживання, місцевого референдуму, може бути підставою для припинення діяльності ОСН або позбавлення його повноважень [3]. Таким чином, має місце надмірність залежності органів місцевого самоврядування від рішень місцевих органів державної виконавчої влади, зокрема у питаннях формування і виконання місцевих бюджетів та реалізації інших делегованих повноважень [8, с. 54]. Це стримує потенціал демократичного розвитку територіальних громад, притаманний ОСН.

2. Питання повноти правового врегулювання ОСН. На думку В. Барвіцького, Закон України «Про органи самоорганізації населення» не повною мірою

наділяє ОСН спроможністю розв'язувати проблеми місцевого значення, зокрема він не упередив численні конфлікти між забудовниками та жителями міст, оскільки не передбачив процедуру врахування громадської думки та відповідні повноваження з цих питань ОСН [11, с. 35].

3. Питання підзаконного правового регулювання ОСН. Сучасний етап становлення місцевого самоврядування в Україні вимагає більш широкого застосування місцевої нормотворчості для вноормування проблем функціонування територіальних громад, зокрема, у сфері практичного засвоєння інструментів локальної демократії (ОСН, загальні збори жителів за місцем проживання, громадські слухання, місцеві ініціативи тощо), принципу планування «знизу — вгору», спільного фінансування проектів та місцевих ініціатив зі сталого розвитку. Також шляхом місцевої нормотворчості може закріплюватися місцева політика сталого розвитку, зокрема приведення місцевих стратегій сталого розвитку у відповідність до європейських норм місцевого розвитку та самоврядування [9, с. 29, 30].

Правові акти, прийняті в системі місцевого самоврядування, є важливою нормативною умовою функціонування територіальної громади та органів місцевого самоврядування [4, с. 29]. Статути територіальних громад найбільш оптимально виражають демократичне начало самоорганізації та саморегулювання в рамках закону та виходять із визнання територіальних (місцевих) спільностей населення суб'єктами політичних відносин володарювання [5, с. 121].

4. Питання зміни парадигми ОСН. Наведений матеріал, який містить численні пропозиції щодо внесення змін до порядку утворення та припинення діяльності, правового регулювання функціонування, чинного правового Статусу ОСН, дає змогу говорити про процеси зміни сучасної парадигми ОСН. Ця думка підтверджується, наприклад, у роботі О. Орловського [10], який вважає, що чинна політика щодо ОСН може призвести до фактичного підпорядкування їх місцевим радам та їх виконавчим органам, зменшення рівня активності їх членів.

5. Одним із проблемних питань у практиці реалізації права на самоорганізацію населення є відсутність законодавчого регулювання режиму взаємовідносин різних видів ОСН, які співіснують на одній території. Наприклад, якщо на певній території діють комітет мікрорайону і будинковий комітет, то незрозуміло, яким чином мають розподілятися між ними повноваження та фінансування їх виконання.

6. Питання співіснування ОСН та об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ). Ці суб'єкти мають різний правовий статус, оскільки ОСН є представницьким органом, а ОСББ — неприбутковою господарською організацією, формою об'єднання власників житлових та нежитлових при-

міщень у багатоквартирному будинку, яка створюється для спільного утримання й управління комплексом нерухомого майна, володіння, користування та у встановлених законодавством межах розпоряджання спільним неподільним майном. Однак діяльність цих організацій має спільну мету — поліпшити соціально-побутове життя громадян у межах відповідної території. ОСН можуть взаємодіяти з ОСББ у рамках спільних проектів для досягнення спільних цілей. ОСН також можуть ініціювати створення різних громадських організацій на відповідній території, покладаючи на них більш ефективне виконання певних завдань [11, с. 47].

Як бачимо із зазначеного, процес формування законодавства України, що регулює основи функціонування ОСН, не можна вважати завершеним.

Аналіз основних проблем законодавчої регламентації діяльності ОСН дає можливість визначити такі напрями її вдосконалення [12, с. 209]:

- уніфікація правового статусу ОСН;
- виключення норм, що фактично створюють відносини подвійного підпорядкування ОСН;
- спрощення процедури створення ОСН;
- поліпшення фінансових можливостей ОСН;
- розвиток локального законодавства;
- оптимізація правового регулювання здійснення ОСН власних та делегованих повноважень.

Висновки. Нормативно-правове забезпечення діяльності ОСН в Україні визнається і гарантується Конституцією України (статті 7, 140), законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про органи самоорганізації населення». Останній має комплексний характер, у ньому регулюються територіальні, організаційні, правові, фінансові та інші основи функціонування ОСН. Чинне нормативно-правове забезпечення діяльності ОСН не створює реальних можливостей для розгортання місцевої демократії, залучення членів територіальної громади до безпосередньої участі у вирішенні окремих питань місцевого значення через ОСН. Проблемними питаннями є їх створення, функціонування, розвиток, припинення діяльності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України [Електронний ресурс] : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (поточ. ред. – тлумачення від 12.04.2012). – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. – Назва з екрана.
2. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України №280/97-ВР (поточ. ред. від 11.08.2013). – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>. – Назва з екрана.

3. Про органи самоорганізації населення [Електронний ресурс] : Закон України № 2625-III від 11.07.2001 (поточ. ред. від 06.12.2012). – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>. – Назва з екрана.
4. Анимица Е. Г. Основы местного самоуправления / Е. Г. Анимица, А. Т. Тертышный. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 208 с.
5. Батанов О. В. Статут територіальної громади: проблеми теорії і практики / О. В. Батанов, Ю. О. Волошин, С. В. Маліков. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАНУ : Маріупол. гуманіт. ін-т, 2004. – 192 с.
6. Бондаренко В. Д. Визначення сучасного проблемного поля правового регулювання створення та діяльності органів самоорганізації населення [Електронний ресурс] / В. Д. Бондаренко. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/trpd/2008-4/R_4/09bvdoasn.pdf. – Назва з екрана.
7. Закон України «Про органи самоорганізації населення»: науково-практичний коментар / за заг. ред. О. С. Орловського, А. С. Крупника, Н. В. Мішиної, К. В. Терзіанової. – Одеса : ПП «Євродрук», 2012. – 192 с.
8. Лукашенко А. А. Повноваження органів самоорганізації населення та статус їх керівників / А. А. Лукашенко // Юрид. Україна. – 2010. – № 11. – С. 50–55.
9. Напрями національної політики участі громадян у місцевому сталому розвитку // ПРООН ; Муніцип. програма врядування та сталого розвитку. – Аналітичний 14 документ № 1, січень 2007. – К. : ТОВ «Компанія ВАІТЕ». – 36 с.
10. Орловський О. С. Правовий статус органів самоорганізації населення / О. С. Орловський // Вісн. Одес. ін-ту внутр. справ. – 2004. – № 2. – С. 131–137.
11. Основи організації та діяльності органів самоорганізації населення : посібник : у 2 ч. Ч. 1 / авт. кол.: О. Батанов, Т. Іванова, В. Кампо та ін. ; за заг. ред. Т. В. Іванової, В. М. Кампо. – К. : АМУ, 2006. – 142 с.
12. Пеліванова Н. І. Напрями удосконалення законодавчої регламентації діяльності органів самоорганізації населення / Н. І. Пеліванова // Стратег. пріоритети. – 2009. – № 1 (10). – С. 205–210.
13. Творчість студентів – на службу органам самоорганізації населення : за матеріалами Всеукр. наук.-практ. конф. «Місьцеве самоврядування та самоорганізація населення в м. Києві: стан, проблеми та ризики розвитку», м. Київ, 15 берез. 2006 р. / за ред. І. О. Шумак, О. А. Шульц, В. Ю. Росіхіна. – К. : Акад. муніцип. упр., 2006. – 118 с.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ САМООРГАНИЗАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

Ткаченко В. С.

Рассмотрены проблемы нормативно-правового обеспечения деятельности органов самоорганизации населения (ОСН). Доказано, что действующее нормативно-правовое обеспечение деятельности ОСН не создает реальных возможностей для развертывания местной демократии, привлечения членов территориальной общины

к непосредственному участию в решении отдельных вопросов местного значения через ОСН. Проблемными вопросами являются создание, функционирование, развитие, прекращение деятельности ОСН. Определены направления совершенствования законодательной регламентации деятельности ОСН.

Ключевые слова: гражданское общество, законодательство, местное самоуправление, органы самоорганизации населения, объединения совладельцев многоквартирных домов.

REGULATORY ACTIVITIES PRAVOVOE OBESPECHENYE SELF-ORGANIZATION BODIES POPULATION IN UKRAINE

Tkachenko V. S.

Considered are the problems of legal support of activity of the self-organization of population. It is proved that the normative-legal provision of self-organization of population does not create real opportunities for the deployment of local democracy, involvement of members of territorial communities to directly participate in solving certain issues of local importance through self-organization of population. Challenges include the creation, functioning, development, termination of activities of the self-organization of population. Determined the directions of the improvement of legislative regulation of activity of the self-organization of population.

Key words: *civil society, legislation, local self-government, bodies of self-organization of population, housing cooperatives.*

