

**ЗАКОН УКРАЇНИ  
«ПРО ОРГАНИ  
САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ»:  
НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ КОМЕНТАР**



*Одеський суспільний інститут  
соціальних технологій*



*Всеукраїнська громадська  
організація «Асоціація сприяння  
самоорганізації населення»*

**Одеса – 2012**

**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.**

Пропонований коментар підготовлено спільними зусиллями науковців та практиків, які спеціалізуються на питаннях розвитку локальної демократії в Україні та діяльності органів самоорганізації населення зокрема. Тут на основі сучасної теорії конституційного та муніципального права, з урахуванням судової практики коментуються положення Закону України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 року № 2625-III (Відомості Верховної Ради України, 2001, N 48, ст. 254), який набрав чинності 15 серпня 2001 р.

Коментар розрахований на членів органів самоорганізації населення, депутатів місцевих рад, посадовців органів місцевого самоврядування, науковців, викладачів, слухачів і студентів, а також усіх, хто займається питаннями розвитку локальної демократії у практичному та теоретичному аспектах.

#### **Авторський колектив:**

**ОРЛОВСЬКИЙ Олексій Сергійович** (на громадських засадах), директор Програмами «Громадянське суспільство та належне врядування» Міжнародного фонду «Відродження», кандидат юридичних наук (розділи II, VII, розділ VI (у співавторстві із К. Терзіановою);

**КРУПНИК Андрій Семенович**, голова ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», член Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України, кандидат політичних наук, доцент (розділи III та V);

**МІШИНА Наталія Вікторівна**, заступник голови ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», професор кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія», доктор юридичних наук, доцент (розділи I та VIII);

**ТЕРЗІАНОВА Катерина В'ячеславівна**, юрисконсульт ТОВ «АМПАРО» (розділ IV та розділ VI (у співавторстві із О. Орловським).



Коментар виданий за фінансової підтримки Міжнародного фонду «Відродження» в рамках проекту “Органи самоорганізації населення: зрозуміло кожному!”.

- © Орловський О.С., Крупник А.С., Мішина Н.В., Терзіанова К.В., 2012
- © Одеський суспільний інститут соціальних технологій, 2012
- © ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», 2012

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	5
<b>НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ КОМЕНТАР ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ»</b> .....	7
<b>Розділ I. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ</b> .....	7
Стаття 1. Мета Закону .....	7
Стаття 2. Основні терміни, використані в цьому Законі .....	11
Стаття 3. Поняття органу самоорганізації населення .....	24
Стаття 4. Законодавство про органи самоорганізації населення .....	27
Стаття 5. Принципи організації та діяльності органу самоорганізації населення .....	48
Стаття 6. Право жителів обирати та бути обраними до органу самоорганізації населення .....	49
Стаття 7. Територія, в межах якої діє орган самоорганізації населення ...	54
<b>Розділ II. ПОРЯДОК СТВОРЕННЯ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ</b> .....	57
Стаття 8. Порядок ініціювання створення органу самоорганізації населення .....	57
Стаття 9. Порядок надання дозволу на створення органу самоорганізації населення .....	64
Стаття 10. Порядок обрання органу самоорганізації населення .....	69
Стаття 11. Термін повноважень органу самоорганізації населення .....	74
Стаття 12. Положення про орган самоорганізації населення .....	77
Стаття 13. Легалізація органу самоорганізації населення .....	79
<b>Розділ III. ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ</b> .....	87
Стаття 14. Власні повноваження органу самоорганізації населення .....	87
Стаття 15. Делеговані повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради .....	113
<b>Розділ IV. ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНА ОСНОВА ОРГАНУ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ</b> .....	126
Стаття 16. Фінансова основа органу самоорганізації населення .....	126
Стаття 17. Матеріальна основа діяльності органу самоорганізації населення .....	132

<b>Розділ V. ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНУ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ</b> .....	137
Стаття 18. Гласність роботи і підзвітність органу самоорганізації населення.....	137
Стаття 19. Організація роботи органу самоорганізації населення.....	144
Стаття 20. Рішення органу самоорганізації населення.....	151
Стаття 21. Правовий статус членів органу самоорганізації населення.....	155
Стаття 22. Повноваження керівника органу самоорганізації населення....	159
Стаття 23. Повноваження секретаря органу самоорганізації населення....	161
<b>Розділ VI. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ ТА ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЩОДО ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ</b> .....	164
Стаття 24. Контроль за фінансовою діяльністю органу самоорганізації населення.....	164
Стаття 25. Дострокове припинення повноважень органу самоорганізації населення.....	167
Стаття 26. Порядок припинення діяльності органу самоорганізації населення.....	172
<b>Розділ VII. ГАРАНТІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ</b> .....	174
Стаття 27. Гарантії діяльності органу самоорганізації населення.....	174
Стаття 28. Відповідальність органу самоорганізації населення та його посадових осіб за порушення законодавства.....	178
Стаття 29. Відповідальність за порушення законодавства про органи самоорганізації населення.....	180
<b>Розділ VIII. ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ</b> .....	181
<b>ІНФОРМАЦІЯ ПРО ОДЕСЬКИЙ СУСПІЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СОЦІАЛЬНИХ ТЕХНОЛОГІЙ</b> .....	186
<b>ІНФОРМАЦІЯ ПРО ВСЕУКРАЇНСЬКУ ГРОМАДСЬКУ ОРГАНІЗАЦІЮ «АСОЦІАЦІЯ СПРИЯННЯ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ»</b> .....	189

## ВСТУП

В умовах посилення впливу глобалізації та інтеграції на суспільне і державно-правове буття України актуалізуються багатоманітні за природою та призначенням процеси сприйняття світового за сутністю досвіду державотворення, становлення та розвитку громадянського суспільства в Україні. Ці процеси визначально впливають на життя країни, сприяють, як зазначив Конституційний Суд України, «розвитку громадського самоврядування, тобто самоорганізації громадян за місцем проживання, роботи, навчання або за іншими ознаками в межах, визначених Конституцією України і законами України» (справа від 10 січня 2008 р. № 1–3/2008)<sup>1</sup>.

Тенденція сприяння самоорганізації населення цілком відповідає новітнім європейським стандартам, закріпленим у конституційних документах Європейського Союзу. Так, Лісабонський договір 2007 року, який набув чинності 1 грудня 2009 року, наголошує на необхідності «реалізації принципу субсидіарності» і «відкритості функціонування всіх органів ЄС із метою широкого залучення інститутів громадянського суспільства до участі в управлінні»<sup>2</sup>.

Розбудова інституту територіальної самоорганізації населення в Україні є одним із напрямків реалізації муніципальної реформи. Зокрема, в Концепції адміністративної реформи запропоновано забезпечити «розвиток ініціативи та самодіяльності населення, створення органів самоорганізації населення»<sup>3</sup>.

Органи самоорганізації населення досліджувалися ще радянськими державознавцями. Але маємо констатувати, що на сучасному етапі суспільного розвитку досі бракує комплексних досліджень інституту органів самоорганізації населення. Авторський колектив цього Коментарю, поєднуючи аналіз чинного, але недосконалого законодавства з аналізом зарубіжного досвіду і кращих вітчизняних практик, зробив спробу дещо по новому побачити сутність і можливості цих органів, які В.І. Брудний назвав «кореневищем демократії», обґрунтувавши основні напрямки удосконалення їх нормативно-правової бази.

В Україні органи самоорганізації населення в систему місцевого самоврядування було включено у 1990 р., але й досі існує багато проблем, пов'язаних із їхнім створенням і функціонуванням. Одна з них полягає у відсутності в законодавстві єдності підходів до розуміння природи і ролі органів само-

---

<sup>1</sup> Щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців сьомого, одинадцятого статті 2, статті 3, пункту 9 статті 4 та розділу VIII «Третейське самоврядування» Закону України «Про третейські суди»: Рішення Конституційного Суду України від 10 січня 2008 р. у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України (справа про завдання третейського суду) // Офіційний вісник України. – 2008. – № 28. – Ст. 903.

<sup>2</sup> Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00014.en07.pdf>

<sup>3</sup> Про затвердження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. // Голос України. – 1998. – 28 лип.

організації населення. Аналізуючи чинне законодавство, вчені розглядають органи самоорганізації населення як такі, що мають публічну (В. В. Кравченко, М. В. Пітцик, О. В. Прієшкіна), громадську (В. І. Брудний, А. С. Крупник, О. С. Орловський) або змішану, публічно-громадську (Д. В. Кольцова, О. Г. Остапенко) природу. Існування цієї неоднозначності на нормативному рівні зумовлює невизначеність місця органів самоорганізації населення у сучасному українському суспільстві та напрямків їх розвитку. Пізнання закономірностей і властивостей створення, розвитку і функціонування органів самоорганізації населення сприятиме оновленню нормативно-правових актів про них, яке доцільно здійснювати на належній теоретико-методологічній базі, з використанням єдиного комплексного підходу, який має ґрунтуватися як на вітчизняному історичному та сучасному досвіді, так і на теорії і практиці кращих зразків територіальної самоорганізації населення за рубежом.

Попри зазначені недоліки Закону України «Про органи самоорганізації населення» (далі – Закону), відмітимо, що сам факт його наявності в Україні є позитивним. Адже більшість пострадянських країн аналогічних законів не мають. Тож побудова ефективно функціонуючої мережі органів самоорганізації населення в них є ще більш ускладненою.

Слід відмітити, що застосування Закону на практиці викликає численні проблеми, які переважно пов'язані із нечіткістю і неоднозначним розумінням окремих його положень та їх застосуванням. Більш того, деякі положення цього Закону суперечать іншим нормативно-правовим актам, в той час як величезне коло питань залишається взагалі неврегульованим чинним законодавством.

Виходячи із цих міркувань, авторський колектив в процесі підготовки цього Коментарю зробив певний ухил не стільки убік теоретичних аспектів самоорганізації населення, скільки на визначення найбільш проблемних положень Закону і вироблені певних рекомендацій щодо їх подолання.

Більшість цих коментарів ґрунтується на матеріалах практики, які були напрацьовані органами місцевого самоврядування майже за одинадцятирічний період існування Закону. При цьому деякі частини коментарю мають певні ознаки методичних рекомендацій щодо застосування цього Закону на практиці.

Автори висловлюють щире вдячність активному провіднику самоорганізації в Україні, одному із засновників і науковому консультанту Всеукраїнської громадської організації «Асоціація сприяння самоорганізації населення», доктору філософії Володимирі БРУДНОМУ за методичну допомогу у процесі впровадження Закону в практику та корисні поради, надані при написанні цього Коментарю.

*Авторський колектив Коментарю*

# НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ КОМЕНТАР ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ»

## Розділ I ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

### Стаття 1. Мета Закону

*Цей Закон визначає правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення.*

Закон України «Про органи самоорганізації населення» є основним нормативно-правовим актом, на підставі якого відбувається створення, легалізація і функціонування органів самоорганізації населення.

Цей Закон є відносно унікальним, адже у зарубіжних країнах існують лише поодинокі його аналоги. Як правило, правовий статус іноземних аналогів органів самоорганізації населення регламентується або законами про місцеве самоврядування (Російська Федерація, Республіка Македонія, Республіка Білорусь та ін.), або законами про громадські організації (США, Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії, Республіка Франція та ін.).

Прийнявши цей Закон, Україна зробила істотний крок у напрямку активізації розвитку руху самоорганізації членів територіальних громад за місцем свого проживання. Однак Закон не позбавлений внутрішніх протиріч. Це пов'язано із тим, що на сучасному етапі органами державної влади в Україні висловлено дві різних позиції щодо природи органів самоорганізації населення: Верховна Рада України проголосила їх органами публічної влади, включивши до системи місцевого самоврядування (ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>1</sup>); Конституційний Суд України розглядає їх як органи з громадською природою (рішення у справі про завдання третейського суду<sup>2</sup>), а Кабінет Міністрів України – як інститут громадянського суспільства<sup>3</sup> (Постанова № 976 від 5 листопада 2008 р.).

На нашу думку, в Україні органи самоорганізації населення мають громадську природу. Це пов'язано із тим, що вони утворюються за ініціативою населення, виконують ті повноваження, які покладені на них населенням

---

<sup>1</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

<sup>2</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців сьомого, одинадцятого статті 2, статті 3, пункту 9 статті 4 та розділу VIII «Третейське самоврядування» Закону України «Про третейські суди» (справа про завдання третейського суду) // <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show?nreg=v001p710-08&find=1&text=%E3%F0%E%EC%E0%E4%F1%FC%EA%EE%FE&x=4&y=11>.

<sup>3</sup> Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. // Офіційний вісник України. – 2008 р. – № 86. – Ст. 2889.

(в межах переліку, що міститься в Законі), а також не мають владних повноважень. Вони не можуть вдаватися до примусу, якщо йдеться про виконання їх рішень, і діють виключно з використанням методу переконання.

Громадська природа органів самоорганізації населення підкреслюється багатьма їхніми ознаками, що споріднює їх із громадськими організаціями, а саме:

1. Недержавний характер: держава в особі органів державної влади та органи місцевого самоврядування не можуть бути засновниками ані громадських організацій, ані органів самоорганізації населення та не здійснюють адміністрування їхньої діяльності.

2. Самоврядування: керівництво цими громадськими формуванням здійснюють їх учасники на принципах самоорганізації у відповідності із статутними документами.

3. Добровільність: ці громадські формування утворюються на основі доброї волі осіб, які виступають засновниками.

4. Порядок легалізації: легалізація і органів самоорганізації населення, і громадських організацій здійснюється шляхом реєстрації або шляхом повідомлення про заснування.

5. Неприбутковість: метою створення та діяльності органів самоорганізації населення та громадських організацій не має бути отримання прибутку, який міг би розподілятися між їх членами та засновниками. Прибуток таких формувань, отриманий внаслідок господарської діяльності, може використовуватися виключно на статутні цілі.

6. Користь: для своїх членів ці формування є корисними та є фактично організаціями взаємної вигоди. Зокрема, для суспільства в цілому вони є суспільно корисними через сприяння благодійності, розвиток освіти, культури, захист природи, надання соціальних послуг тощо.

Внаслідок наявності у органів самоорганізації населення певних спільних ознак із громадськими організаціями, їх часто ототожнюють та розглядають як однакові явища. Тим не менш, є ціла низка особливостей як у органів самоорганізації населення, так і у громадських організацій, що однозначно свідчить про істотні відмінності між ними по великій кількості позицій (таблиця 1).

**Таблиця 1**

**Відмінності між громадськими організаціями та органами самоорганізації населення\*<sup>1</sup>**

<b>Громадські організації</b>	<b>Органи самоорганізації населення</b>
<i><b>Сфера правового регулювання</b></i>	
Статті 36-37 Конституції України (Розділ II “Права, свободи та	Частина 6 ст. 140 Конституції України (Розділ XI “Місце

<sup>1</sup> \* З 1 січня 2013 р. усі положення, що стосуються громадських організацій, будуть регламентуватися Законом України «Про громадські об’єднання» від 22 березня 2012 р. Крім громадських організацій, буде існувати ще один різновид громадських об’єднань – громадські спілки.



обов'язки людини і громадянина”), Закон України “Про об’єднання громадян” <sup>*1</sup>	самоврядування”), Закон України “Про органи самоорганізації населення”
<b><i>За сферою діяльності</i></b>	
Інститут громадянського суспільства	Інститут громадянського суспільства, водночас входить до системи місцевого самоврядування
<b><i>Статутний документ</i></b>	
Статут чи Положення*	Положення
<b><i>Принцип створення</i></b>	
За функціональною ознакою	За територіальною ознакою
<b><i>Територія діяльності</i></b>	
Село, селище, місто, район у місті, район, область, Україна, міжнародний рівень*	Будинок, квартал, вулиця, мікрорайон, район чи декілька районів міста (якщо немає районної ради), село, селище (якщо його межі не співпадають з межами діяльності відповідної сільської чи селищної ради)
<b><i>Підпорядкованість</i></b>	
Можуть мати ієрархічну структуру, яка діє на принципах підпорядкованості*	Автономні. Єдиної управлінської ієрархічної структури не мають
<b><i>Кількість засновників</i></b>	
Не менше трьох громадян України*	Більше половини жителів, які мешкають на відповідній території, або їх представників
<b><i>Порядок створення</i></b>	
Згода органів публічної влади не потрібна (при легалізації здійснюється лише перевірка на предмет законності)*	Дозвільний порядок (необхідно отримання згоди на створення органу самоорганізації населення від відповідної міської, районної у місті (у разі її створення), сільської чи селищної ради на підставі звернення загальних зборів (конференції) за місцем проживання)

<sup>1</sup> \* З 1 січня 2013 р. усі положення, що стосуються громадських організацій, будуть регламентуватися Законом України «Про громадські об’єднання» від 22 березня 2012 р. Крім громадських організацій, буде існувати ще один різновид громадських об’єднань – громадські спілки.

<b>Вік засновників та членів</b>	
Не менше 18 років (14 років, а для членів молодіжних та дитячих організацій – 6 років (за наявності згоди батьків)* <sup>1</sup> )	Старше 18 років
<b>Членство</b>	
Добровільне членство (як правило, фіксоване)*	Членства немає
<b>Порядок виборів керівних органів</b>	
Визначається власним Статутом (Положенням)*	Вибори проводяться на підставі рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування на загальних зборах (конференції) за місцем проживання
<b>Повноваження</b>	
Мають власні повноваження за законом та не можуть отримувати додаткові повноваження від органів публічної влади*	Мають власні повноваження. Є можливість наділення їх додатковими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування (делеговані повноваження) із передачею необхідних для їх виконання фінансів та майна
<b>Характер взаємодії з органами влади</b>	
Як правило, на договірній основі (наприклад, соціальні договори, соціальні контракти тощо)*	Будують свої відносини з органами влади на підставі підконтрольності та обов'язковості виконання їх актів
<b>Порядок припинення діяльності</b>	
Шляхом саморозпуску, реорганізації або припинення діяльності в судовому порядку*	Шляхом саморозпуску у зв'язку з територіальною реорганізацією або припиненням повноважень органу самоорганізації населення відповідною міською радою через невиконанням ним рішень ради та виконкому

З 1 січня 2013 р. Закон України «Про об'єднання громадян» припинить свою дію, а замість нього набуде чинності Закон України «Про громадські

---

<sup>1</sup> \* З 1 січня 2013 р. усі положення, що стосуються громадських організацій, будуть регулюватися Законом України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. Крім громадських організацій, буде існувати ще один різновид громадських об'єднань – громадські спілки.

об'єднання»<sup>1</sup>. Закон «Про громадські об'єднання» було прийнято для того, щоб виправити застарілі норми Закону «Про об'єднання громадян», а також під впливом процесів адаптації законодавства України до демократичних стандартів Європейського Союзу. Хоча Закон України «Про громадські об'єднання» і не інтегрував у собі абсолютно всі сучасні європейські стандарти в цій сфері, його прийняття, безумовно, є кроком вперед.

Як і Закон України «Про об'єднання громадян», Закон «Про громадські об'єднання» не розповсюджує свою дію на органи самоорганізації населення. Як і раніше, у своїй діяльності вони будуть керуватися спеціальним Законом.

## **Стаття 2. Основні терміни, використані в цьому Законі**

***Основні терміни, використані в цьому Законі, мають таке значення: органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом;***

***власні повноваження органу самоорганізації населення – 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;***

***делеговані повноваження органу самоорганізації населення – повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, якими вона додатково наділяє орган самоорганізації населення.***

Традиційно закони України на початку містять визначення основних використаних в них термінів. У коментованому Законі визначаються терміни «органи самоорганізації населення», «власні повноваження органу самоорганізації населення» і «делеговані повноваження органу самоорганізації населення».

Під органами самоорганізації населення у Законі розуміються представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом.

Виникнення будинкових, вуличних, квартальних та інших комітетів у містах України датується початком ХХ ст. Протягом періоду свого існування на території України в законодавстві вони іменувалися:

– органами громадської самодіяльності – у період 50-х – 80-х рр. минулого століття (до того часу аналоги сучасних органів самоорганізації населення не мали узагальненої назви); додатково дослідники пропонували терміни

---

<sup>1</sup> Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 30. – Ст. 1097.

«громадсько-самодіяльні організації трудящих»<sup>1</sup> і «самодіяльні громадські організації»<sup>2</sup>;

– органами територіального громадського самоврядування – варіант, який з'явився наприкінці 80-х років минулого століття при проведенні демократичних перетворень, був використаний у Законі «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування»<sup>3</sup> і досі використовується у законодавстві Російської Федерації; додатково дослідники пропонували терміни «органи громадської самодіяльності населення» (див., наприклад, <sup>4</sup>, <sup>5</sup>, <sup>6</sup>) і «територіальні органи громадської самодіяльності»;

– органами територіальної самоорганізації громадян – цей термін був використаний у Законі України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування»<sup>7</sup> та в нормативних актах, які було прийнято на його основі (наприклад у Положенні «Про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» від 17 грудня 1993 р., яке і досі є чинним);

– органами самоорганізації населення – сучасний варіант назви будинкових, квартальних, вуличних тощо комітетів, який використаний у Конституції, у законах «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про органи самоорганізації населення» та у більшості чинних нормативних актів.

У законодавстві України, коли йдеться про вуличні, квартальні та інші комітети, термін «самоорганізація» використовується у двох варіантах: «органи територіальної самоорганізації громадян» (у нормативних актах, прийнятих до 1996 р.) і «органи самоорганізації населення». Термін «орган самоорганізації населення» уявляється більш коректним, оскільки, на відміну від терміна «органи територіальної самоорганізації громадян» в ньому коло осіб, які мають право брати участь у діяльності домових, вуличних та інших комітетів, не обмежується лише громадянами України. Адже «населення» – це особи, «які проживають в якомусь одному місці» (Великий тлумачний словник сучасної

---

<sup>1</sup> Камілов К. К. Участие народных масс в управлении Советским государством / К. К. Камілов. – Ташкент: Изд-во «Наука» Узбекской ССР, 1965. – С. 5.

<sup>2</sup> Участие общественности в управлении государством в европейских странах народной демократии. – М.: Государственное изд-во юридической литературы, 1963. – С. 32.

<sup>3</sup> Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон УРСР від 7 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 2. – Ст. 5.

<sup>4</sup> Барабашев Г. В. Советское строительство: Учебник / Г. В. Барабашев, К. Ф. Шеремет. – М.: Юридическая литература, 1988. – С. 447.

<sup>5</sup> Ради в містах і органи громадської самодіяльності. – К.: Вид-во «Наукова думка», 1974. – С. 32.

<sup>6</sup> Участие общественности в управлении государством в европейских странах народной демократии. – М.: Государственное изд-во юридической литературы, 1963. – С. 29.

<sup>7</sup> Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон УРСР від 26 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1992. – № 28. – Ст. 387.

української мови<sup>1</sup>). Закон України «Про органи самоорганізації населення» передбачає, що «обирати та бути обраними до органу самоорганізації населення в порядку, визначеному цим Законом, можуть жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території», і забороняє будь-які обмеження права жителів, які проживають на відповідній території, на участь у відповідному органі самоорганізації населення залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, мовних або інших ознак.

В чинному законодавстві існують дві дефініції органів самоорганізації населення, які не збігаються:

– представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених Законом України «Про органи самоорганізації населення»;

– представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»)<sup>2</sup>.

Об'єднавши два нормативні визначення терміна «органи самоорганізації населення», доходимо висновку, що законодавець розглядає їх як представницькі органи, що створюються частиною жителів, які на законних підставах тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених Законом України «Про органи самоорганізації населення».

Це визначення містить відсылну норму, коли йдеться про завдання, які виконують органи самоорганізації населення. Для усунення цього недоліку уявляється доцільним звернутися до норм Закону, який передбачає, що основними завданнями органів самоорганізації населення є: створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння в наданні їм відповідних послуг; участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм. Отже, замість відсылної норми «для вирішення завдань, передбачених Законом, можна застосувати фразу «для вирішення питань місцевого значення переважно соціального, економічного або культурного характеру».

Це «об'єднане» нормативне визначення потребує подальшої конкретизації та уточнення. Відповідні пропозиції стосовно напрямків його вдосконалення містяться в наукових дослідженнях, але вони поки що не отримали закріплення у нормативно-правових актах.

---

<sup>1</sup> Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. Б. Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2004. – С.579.

<sup>2</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

Крім того, сама назва «органи *самоорганізації* населення» є не досить вдалою. Для органів самоорганізації населення, які є елементом системи місцевого самоврядування, така назва – із терміном «самоорганізація» – використовується лише в Україні. У Російській Федерації, Киргизській Республіці, Республіці Білорусь такі органи іменують «органами територіального громадського самоврядування», у Республіці Македонія – «органами сусідського самоврядування», у Республіці Таджикистан, у Республіці Косово, у Республіці Чехія і в ряді інших країн будинкові та інші комітети іменуються «органами місцевого самоврядування».

Територіальна самоорганізація потрапляла в поле зору українських дослідників не досить часто. Уперше майже аналогічний термін використано в науково-практичному коментарі до Закону „Про місцеве самоврядування в Україні” – термін „територіальна самоорганізація громадян”. Під нею автори розуміють «реалізоване громадянами у встановлених законом формах право самостійного та під власну відповідальність здійснення своїх інтересів у питаннях місцевого значення безпосередньо або через створювані ними органи територіального самоуправління»<sup>1</sup>. Вони пропонують відносити до системи самоорганізації населення, зокрема, загальні збори (сходи), конференції громадян та інші територіальні форми безпосередньої демократії, а також органи самоорганізації населення.

Найбільші зауваження викликає використання слова „громадяни, громадян”. Адже на сучасному етапі розвитку законодавства України під „громадянами” традиційно розуміють громадян України. Аналіз же норм чинного законодавства свідчить, що до складу територіальних громад, крім громадян України, включаються й іноземні громадяни, і особи без громадянства. Але головне – це одразу звужує використання цього терміна, обмежуючи його місцевим самоврядуванням. Таким чином, із поля зору випадають такі організаційно-правові форми територіальної самоорганізації населення, як об’єднання співвласників багатоквартирних будинків, житлові кооперативи та інші. Але це не зовсім вірно: наприклад, у Львові Центр дослідження місцевого самоврядування в межах соціально-культурних проєктів Львівської міської ради з 24 по 26 листопада 2009 року провів семінар «Професійне управління житловими будинками ОСББ», на якому міський голова зазначив: «Коли є ОСББ, з’являється дух самоорганізації»<sup>2</sup>.

Одним з українських вчених, у дослідженнях якого зустрічається термін «територіальна самоорганізація населення», є О.В. Прієшкіна. На її думку, „під територіальною самоорганізацією населення розуміється реалізоване ним

---

<sup>1</sup> Закон «Про місцеве самоврядування в Україні». Науково-практичний коментар. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 1999. – С. 46-47.

<sup>2</sup> Садовий А. Коли є ОСББ, з’являється дух самоорганізації / А. Садовий [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.city-adm.lviv.ua/news/audio-reports/7028-a-sadovij-koli-je-osbb-zavljajetsa-duh-samoorganizaciji>

у встановлених законом формах право самостійного та під власну відповідальність здійснення своїх інтересів у питаннях місцевого значення безпосередньо або через створювані органи територіального самоврядування»<sup>1</sup>. Незважаючи на те, що формулювання О.В. Прієшкіної майже збігається з позицією авторів науково-практичного коментаря до Закону „Про місцеве самоврядування в Україні”, її розуміння цього терміна є іншим.

„Щодо законодавства, – продовжує О.В. Прієшкіна, – то тлумачення цього терміна («територіальна самоорганізація населення» – *Н.М.*) надає підставу для висновку, що населення може самоорганізовуватися в різні органи, аж до найвищого законодавчого органу країни. Така властивість проявляється зокрема і в об’єднанні людей, що проживають на певній території, у колективи для вирішення питань місцевого значення. Формами такої самоорганізації можуть бути органи як місцевого самоврядування, так і територіальні громади, що виникли в результаті самоорганізації»<sup>2</sup>.

Слід погодитися з тим, що територіальна самоорганізація населення не обмежується створенням і діяльністю органів самоорганізації населення. Але автор не враховує, що створення «найвищого законодавчого органу країни» є обов’язковим відповідно до чинного законодавства, тому навряд чи може служити проявом *самоорганізації* населення, його ініціативи. Також навряд чи можна вважати проявом територіальної самоорганізації населення органи місцевого самоврядування, створення яких є не факультативним, а обов’язковим.

У більш нових працях О.В. Прієшкіна коригує це твердження та зазначає, що „система самоорганізації населення (територіальної самоорганізації населення – *Н.М.*) включає:

- загальні збори (сходи) громадян;
- конференції жителів;
- опитування населення;
- інші форми безпосередньої демократії;
- систему органів самоорганізації населення за місцем проживання»<sup>3</sup>.

Розгляд типових точок зору на територіальну самоорганізацію населення дозволяє виділити такі відмінності між поглядами українських і зарубіжних вчених:

– зарубіжні вчені розглядають територіальну самоорганізацію населення як процес, внаслідок якого створюється певний інститут, а вітчизняні вчені обмежують територіальну самоорганізацію населення здійсненням місцевого

---

<sup>1</sup> Прієшкіна О. В. Роль та значення органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування в Україні / О. В. Прієшкіна. // Актуальні проблеми політики: Збірник наукових праць. – Вип. 10–11. – С. 637.

<sup>2</sup> Прієшкіна О. В. До питання про нормативне закріплення конституційно-правового статусу органів самоорганізації населення в Україні / О. В. Прієшкіна // Часопис Київського університету права. – 2005. – № 2. – С. 77.

<sup>3</sup> Прієшкіна О. В. Місцева демократія в Україні: інститути та організаційно-правові форми реалізації: монографія / О. В. Прієшкіна. – Одеса: Фенікс, 2005. – С. 75.

самоврядування, фактично звужуючи її до муніципальної самоорганізації;

– зарубіжні вчені вважають, що внаслідок територіальної самоорганізації населення створюється інститут добровільного неприбуткового (третього) сектора. Українські дослідники припускають це тільки в одному випадку – у випадку створення органів самоорганізації населення, але більшість проявів територіальної самоорганізації, на їхню думку, не призводить до створення будь-яких інститутів (організація і проведення місцевих референдумів, загальних зборів громадян за місцем проживання тощо).

Таким чином, дослідники погоджуються в тому, що наслідком самоорганізації населення є здійснення суспільного самоврядування. Але, на думку зарубіжних вчених, наслідком територіальної самоорганізації є здійснення громадського самоврядування, а в працях українських вчених територіальна самоорганізація пов'язана виключно зі здійсненням місцевого самоврядування.

Цю точку зору, однак, не підтримує Конституційний Суд України. Згадуючи самоорганізацію населення, він охарактеризував її виключно як «громадську самоорганізацію», уточнивши, що «правова держава сприяє розвитку громадського самоврядування, тобто самоорганізації громадян за місцем проживання, роботи, навчання або за іншими ознаками в межах, визначених Конституцією України і законами України» і визначив, що «громадське самоврядування запроваджено в територіальних громадах (ч. 6 ст. 140 Конституції України, статті 8, 9, 13, 14 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»)» (справа про завдання третейського суду)<sup>1</sup>.

Коли йдеться про органи самоорганізації населення, має місце переважно територіальна самоорганізація, але також і самоорганізація за інтересами. Відповідно до основних завдань органів самоорганізації населення інтереси, які можуть реалізовуватися та захищатися через ці органи, є здебільшого соціальними (наприклад здійснювати контроль за якістю надаваних житлово-комунальних послуг та за якістю проведених у відповідних будинках ремонтних робіт; організувати допомогу громадянам поважного віку, інвалідам, самотнім громадянам, дітям-сиротам), економічними (вносити в установленому порядку пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного розвитку, до проектів місцевих бюджетів тощо) та культурними (організувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо обладнання кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами; сприяти збереженню культурної спадщини, охороні пам'яток історії та культури тощо). Тобто, з одного боку, можна було б вести мову про самоорганізацію населення

---

<sup>1</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 11 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців сьомого, одинадцятого статті 2, статті 3, пункту 9 статті 4 та розділу VIII «Третейське самоврядування» Закону України «Про третейські суди» (справа про завдання третейського суду) // <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show?nreg=v001p710-08&find=1&text=%E3%F0%EE%EC%E0%E4%F1%FC%EA%EE%FE&x=4&y=11>.



за інтересами. Однак, по-перше, діяльність органів самоорганізації населення обмежується відповідною територією, мешканці якої приймають рішення про створення органу самоорганізації населення та вирішують найважливіші питання через цей представницький орган або безпосередньо на загальних зборах (конференціях) за місцем проживання. По-друге, органи самоорганізації населення є елементом системи місцевого самоврядування, а місцеве самоврядування організовано за територіальним принципом. Таким чином, переважають все ж таки ознаки територіальної самоорганізації населення.

В Україні ці завдання притаманні не тільки органам самоорганізації населення. У межах територіальної самоорганізації населення утворюються й об'єднання співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ, які створюються для забезпечення і захисту прав їхніх членів та дотримання ними обов'язків, належного утримання та використання неоподільного і загального майна, забезпечення своєчасного надходження коштів для сплати всіх платежів, передбачених законодавством та статутними документами ОСББ).

Обрати подібну сферу діяльності можуть громадські організації, які створюються фізичними особами для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів. При створенні громадських організацій може мати місце як територіальна самоорганізація населення, так і (частіше) самоорганізація за інтересами. Таким чином, не всі громадські організації увійдуть до запропонованого переліку, а тільки ті з них, які створені фізичними особами для задоволення власних потреб, що виникають унаслідок проживання в межах населеного пункту (із місцевим статусом).

Наслідком територіальної самоорганізації населення може бути і створення житлових кооперативів (або житлово-будівельних кооперативів; терміни «житловий кооператив» та «житлово-будівельний кооператив» у чинному законодавстві використовуються як синоніми, наприклад, у Постанові Верховної Ради України від 26 листопада 1993 р. «Про державну дотацію на утримання квартир у будинках житлово-будівельних (житлових) кооперативів і молодіжних житлових комплексів»<sup>1</sup>). Вони організуються з метою забезпечення житлом членів кооперативу і членів їхніх сімей шляхом будівництва багатоквартирного жилого будинку (будинків), а у випадках, передбачених законодавством, – одно- і двоквартирних жилих будинків садибного типу або багатоквартирного блокованого жилого будинку (будинків) з надвірними будівлями за власні кошти кооперативу з допомогою банківського кредиту, а також для наступної експлуатації та управління цим будинком (будинками). Крім того, житлові кооперативи мають і інші права, наприклад, організувати культурно-побутове обслуговування членів коопе-

---

<sup>1</sup> Про державну дотацію на утримання квартир у будинках житлово-будівельних (житлових) кооперативів і молодіжних житлових комплексів: Постанова Верховної Ради України від 26 листопада 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 51. – Ст. 483.

ративу і членів їхніх сімей (інші викладено у Постанові Ради Міністрів УРСР від 30 квітня 1985 р. «Про затвердження Примірного статуту житлово-будівельного кооперативу»)<sup>1</sup>.

З приводу включення до інститутів територіальної самоорганізації населення житлових кооперативів можуть виникнути дискусії. Адже, відповідно до чинного законодавства, «житлово-будівельні кооперативи організуються при виконавчих комітетах місцевих Рад..., при підприємствах, установах і організаціях» (Примірний статут житлово-будівельного кооперативу<sup>2</sup>). Зважаючи на це, а також на одну з цілей таких кооперативів, – об'єднання майнових пайових внесків для участі в будівництві або реконструкції житлових будинків, – можна стверджувати, що це організаційно-правова форма самоорганізації населення за інтересами. Але ще однією метою житлових кооперативів є подальша експлуатація таких будинків. За тривалістю будівництва або реконструкцію можна вважати строковою метою, а експлуатацію – майже безстроковою. Ще одним аргументом на користь того, що житлові кооперативи створюються внаслідок територіальної самоорганізації населення, є норма Житлового кодексу, відповідно до якої «на облік бажаючих вступити до житлово-будівельного кооперативу беруться громадяни, які постійно проживають у даному населеному пункті (якщо інше не встановлене законодавством Союзу РСР і Української РСР)»<sup>3</sup>.

Порівняння основних ознак організаційно-правових форм територіальної самоорганізації населення України проведено у Таблиці 2.

---

<sup>1</sup> Про затвердження Примірного статуту житлово-будівельного кооперативу: Постанова Ради Міністрів УРСР від 30 квітня 1985 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Житловий кодекс УРСР від 30 червня 1983 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1983. – № 28 (додаток). – Ст. 573.

Таблиця 2

## Організаційно-правові форми територіальної самоорганізації населення в Україні

№ п/п	Підстава для порівняння	Органи самоорганізації населення	Об'єднання співвласників багатоквартирних будинків	Громадські організації*	Житлові кооперативи
1	Основний нормативний акт, який регулює правовий статус	Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 року	Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку: Закон України від 29 листопада 2001 року	Про об'єднання громадян: Закон України від 16 червня 1992 року	Житловий кодекс України від 30 червня 1983 року
2	Нормативне визначення	Представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених Законом «Про органи самоорганізації населення» <sup>1</sup>	Юридична особа, створена власниками для сприяння використанню їхнього власного майна та управління, утримання і використання неподільного та загального майна	Об'єднання громадян для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів	Юридична особа, утворена фізичними та/або юридичними особами, які добровільно об'єдналися на основі об'єднання їх майнових пайових внесків для участі в будівництві або реконструкції житлового будинку (будинків) і наступної його (їх) експлуатації <sup>2</sup>

\* З 1 січня 2013 р. усі положення, що стосуються громадських організацій, будуть регламентуватися Законом України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. Крім громадських організацій буде існувати ще один різновид громадських об'єднань – громадські спілки.

<sup>1</sup> Ще одне визначення органів самоорганізації населення надається у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

<sup>2</sup> Правила утримання жилих будинків та прибудинкових територій: Наказ Держжитлокомунгоспу України від 17 травня 2005 р. № 76 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 35. – Ст. 2158.

3	Нормативна мета створення	<p>Основними завданнями органів самоорганізації населення є:</p> <p>1) створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;</p> <p>2) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг;</p> <p>3) участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм</p>	<p>Створюється для забезпечення і захисту прав його членів та дотримання їхніх обов'язків, належного утримання та використання неподільного і загального майна, забезпечення своєчасного надходження коштів для сплати всіх платежів, передбачених законодавством та статутними документами</p>	<p>Створюється для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів</p>	<p>Організується з метою забезпечення житлом членів кооперативу і членів їх сімей шляхом будівництва багатоквартирного жилого будинку (будинків), а у випадках, передбачених законодавством, – одно- і двоквартирних жилих будинків садибного типу або багатоквартирного блокуваного жилого будинку (будинків) з надвірними будівлями за власні кошти кооперативу з допомогою банківського кредиту, а також для наступної експлуатації та управління цим будинком (будинками)<sup>1</sup></p>
---	---------------------------	---	---	--	---

<sup>1</sup> Примірний статут житлово-будівельного кооперативу: Затверджений Постановою Ради Міністрів УРСР від 30 квітня 1985 р. № 186 // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

4	Орган / організація	Орган	Організація	Організація	Організація
5	Наявність членства	Немає	Існує	Існує	Існує
6	Територія діяльності	Територією, у межах якої діє орган самоорганізації населення, може бути частина території села, селища, міста, району в місті, у межах якої проживають жителі, які обрали цей орган. Межі цієї території не повинні співпадати з межами діяльності відповідної місцевої ради	Житловий комплекс – єдиний комплекс нерухомого майна, що утворений земельною ділянкою в установлених межах, розміщеним на ній жилим багатоквартирним будинком або його частиною разом із спорудами та інженерними мережами, які утворюють цілісний майновий комплекс	Об'єднання громадян України утворюються і діють з всеукраїнським, місцевим та міжнародним статусом	Житловий будинок (декілька будинків)
7	Обмеження щодо терміну дії	Орган самоорганізації населення обирається терміном на строк повноважень відповідної ради, якщо інше не передбачено рішенням ради чи положенням про орган самоорганізації населення.	Об'єднання ліквідується у разі: – фізичного знищення або руйнування житлового комплексу, яке унеможливує його відновлення або ремонт; – відчуження житлового комплексу	У законодавстві не передбачені	У законодавстві не передбачені

			за рішенням суду; – придбання однією особою всіх приміщень у житловому комплексі		
8	Вид легалізації	Реєстрація або повідомлення про заснування	Реєстрація	Реєстрація або повідомлення про заснування	Реєстрація
9	Набуває прав юридичної особи	У разі реєстрації	Завжди	У разі реєстрації	Завжди
10	Статутний документ	Положення	Статут	Статут або положення	Статут
11	Наявність типового статутного документу, затвердженого відповідним органом державної влади	Немає	Типовий статут об'єднання співвласників багатоквартирного будинку: затверджений Наказом Держжитлокомунгоспу України від 27 серпня 2003 року № 141	Немає	Примірний статут житлово-будівельного кооперативу: затверджений постановою Ради Міністрів УРСР від 30 квітня 1985 року № 186
12	Черговість дій зі створення	1. Прийняття рішення конференцією (зборами) жителів за місцем проживання; 2. Отримання дозволу на створення органу самоорганізації населення від відповідної місцевої ради	Прийняття рішення установчими зборами	Прийняття рішення установчим з'їздом (конференцією) або загальними зборами	1. Прийняття рішення загальними зборами громадян; 2. Затвердження рішення виконавчим комітетом районної, міської, районної в місті ради

13	Персональний склад / органи управління	Персональний склад: керівник, заступник (заступники) керівника, секретар, інші члени	Органи управління: загальні збори членів, правління, ревізійна комісія об'єднання	У Законі передбачена наявність статутних органів, але є вказівка тільки на вищі статутні органи управління (загальні збори, конференції, з'їзди тощо)	Загальні збори членів кооперативу обирають правління та ревізійну комісію.
14	Можливість здійснення господарської діяльності	Відсутня	Має право	Можуть здійснювати необхідну господарську та іншу комерційну діяльність з метою виконання статутних завдань і цілей	Має право
15	Можливість делегування повноважень сільської, селищної або міської ради	Передбачена законодавством	Передбачена законодавством	Не передбачена законодавством	Не передбачена законодавством

Висловлене при коментуванні ст. 1 твердження про громадську природу органів самоорганізації населення підтверджується останніми двома термінами, наведеними у ст. 2 – «власні повноваження органу самоорганізації населення» та «делеговані повноваження органу самоорганізації населення». Таким чином презюмується, що органи самоорганізації населення мають власні повноваження, які не співпадають із повноваженнями органів місцевого самоврядування, перелік яких міститься у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» та в інших законах. Під власними повноваженнями органу самоорганізації населення у коментованому Законі розуміються 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 (див. також коментар до ст. 14).

На відміну від власних повноважень, які може мати кожен орган самоорганізації населення, окремі органи самоорганізації населення, за своїм бажанням та за наявності відповідного волевиявлення відповідної місцевої ради можуть отримувати і делеговані повноваження. Тобто, делеговані повноваження – це повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, якими вона додатково наділяє орган самоорганізації населення (див. також коментар до ст. 15).

Таким чином, кожен орган самоорганізації населення при його утворенні може наділятися певними власними повноваженнями, але тільки деякі з цих органів у процесі свого функціонування можуть додатково до власних отримати і делеговані повноваження. Ці повноваження надаються за наявності домовленості між органом самоорганізації населення та місцевою радою, за згодою обох сторін. Передача таких повноважень супроводжується одночасною передачею матеріально-фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення належного виконання цих повноважень.

За своєю природою делеговані повноваження є повноваженнями органів публічної влади (місцевих рад як органів місцевого самоврядування). Вони не притаманні органам самоорганізації населення, які є громадськими утвореннями. У зв'язку із особливою природою делегованих повноважень при їх здійсненні органи самоорганізації населення підконтрольні і підзвітні тій міській раді, яка делегувала їм повноваження – але тільки в тих питаннях, які безпосередньо стосуються виконання делегованих повноважень.

### **Стаття 3. Поняття органу самоорганізації населення**

***1. Орган самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення.***

***2. Органами самоорганізації населення є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети.***

***3. Основними завданнями органів самоорганізації населення є:***



- 1) створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;*
- 2) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг;*
- 3) участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.*

У частині перша коментованій статті зазначається, що органи самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення. При коментуванні ст. 2 вказувалося, що наразі в Україні існує декілька організаційно-правових форм територіальної самоорганізації населення. Крім органів самоорганізації населення, до них належать ОСББ, житлові кооперативи, деякі громадські організації із місцевим статусом. Але у ч. 1 ст. 3 мається на увазі не громадська активність, а здійснення місцевого самоврядування.

Відповідно до Конституції України, народ може здійснювати публічну владу як безпосередньо (наприклад, на виборах, референдумах), так і через сформовані ним органи. Отже, коли йдеться про такий різновид публічної влади, як муніципальна влада (міське самоврядування) – це також є актуальним. Члени територіальних громад можуть брати участь у місцевих референдумах, місцевих виборах, формуючи персональний склад органів місцевого самоврядування.

Частина 1 статті 3 є важливою для того, щоб зрозуміти обсяг повноважень, які можуть мати органи самоорганізації населення. У коментованій нормі йдеться про «вирішення окремих питань місцевого значення». Це стандартне формулювання часто зустрічається у законодавстві, але недостатньо витлумачено у ньому. Мається на увазі, що компетенція органів місцевого самоврядування є обмеженою. Вони можуть діяти, виконуючи повноваження, передбачені чинним законодавством. Отже, вичерпного переліку повноважень кожного з органів місцевого самоврядування, у т.ч. місцевих рад, не існує. Лише вивчення законів України надає уявлення про те, що входить до компетенції цих органів. А отже, місцеві ради можуть делегувати органами самоорганізації тільки ті повноваження, які мають самі (за виключенням тих повноважень, що мають здійснюватися виключно радою – тобто, не можуть бути передані іншим органам).

**Частина друга статті 3** надає приклади видів органів самоорганізації населення – будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети. Вона кореспондує із ст. 7 Закону України «Про органи самоорганізації населення».

У зв'язку із тим, що утворення будинкових, вуличних, квартальних комітетів, а також комітетів мікрорайонів, комітетів районів у містах, сільських, селищних комітетів не є обов'язковим, виникає цікава суто практична проблема. У разі зміни місця проживання в межах одного міста

мешканець може зіткнутися з тим, що за попередньою адресою його права додатково захищалися органом самоорганізації населення, а за новою адресою – ні.

Ці аргументи, однак, є менш переконливими, аніж аргументи на користь того, щоб у визначенні органу самоорганізації населення залишити територіальну складову.

По-перше, у теорії прав людини принцип рівності пов'язаний із принципом диференціації. Таким чином, цілком ймовірно, що в населення різних частин міста можуть бути різні потреби, а отже деякі з них можуть не вважати за необхідне створення органу самоорганізації населення.

По-друге, органи самоорганізації населення включено до системи місцевого самоврядування, яка будується за територіальним принципом. Зокрема Конституційний Суд України в рішенні у справі про адміністративно-територіальний устрій зазначив, що «система місцевого самоврядування у своїй основі визначається адміністративно-територіальним устроєм України»<sup>1</sup>.

По-третє, органи самоорганізації населення є проявом скоріше територіальної самоорганізації населення, ніж самоорганізації за інтересами. Територіальна складова в їх визначенні підкреслює первинність територіальної самоорганізації, у той же час її відсутність дає підстави говорити про самоорганізацію населення за інтересами.

**Частина третя коментованої статті** встановлює основні завдання органів самоорганізації населення. До них віднесено: створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг; участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

Завдання органів самоорганізації населення обумовлюють перелік їхніх власних повноважень (ст. 14 Закону «Про органи самоорганізації населення»). Крім того, органам самоорганізації населення не можуть бути делеговані повноваження, які виходять за межі їх основних завдань.

---

<sup>1</sup> Щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття «організація управління районами в містах», яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій) – див. Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р. у справі за конституційним поданням народних депутатів України // Офіційний вісник України. – 2001. – № 29. – Ст. 1327.

#### Стаття 4. Законодавство про органи самоорганізації населення

*1. Органи самоорганізації населення діють на підставі Конституції України, цього та інших законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади (а в Автономній Республіці Крим - також нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та рішень Ради міністрів Автономної Республіки Крим), 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, положень про органи самоорганізації населення, рішень зборів (конференцій) жителів за місцем проживання, які їх обрали.*

*2. Орган самоорганізації населення, утворений за дозволом районної у місті ради, керується у своїй діяльності також рішеннями міської ради та її виконавчого органу.*

Органи самоорганізації населення у своїй діяльності користуються низкою норм права, які містяться у різноманітних джерелах. За рівнем нормотворчості ці джерела можна поділити на три групи:

- акти органів державної влади національного рівня. Ці акти є обов'язковими для усіх органів самоорганізації населення, незалежно від того, на території якої адміністративно-територіальної одиниці їх утворено;

- міжнародні муніципальні стандарти. Це хартії, конвенції, інші акти, які є міжнародними зобов'язаннями України, а отже – частиною національного законодавства. Зазначимо, що норми цих документів мають переважно концептуальний характер, а тому впливають на нормотворчі органи, а не на органи самоорганізації населення;

- локальні акти – акти органів місцевого самоврядування, місцевих органів державної влади.

Належність України до континентальної (романо-германської) правової родини зумовлює як види джерел права, які використовуються для регулювання створення й діяльності органів самоорганізації населення, так і наявність ієрархічної системи цих джерел, яку очолює Конституція.

Про органи самоорганізації населення безпосередньо згадується у ч. 6 ст. 140 Конституції; також їх стосуються деякі статті розділів I та II, більшість статей розділу XI «Міське самоврядування». Розділ XI, коли йдеться про офіційне тлумачення норм Конституції, з одного боку, є дуже типовим: тлумачення його норм міститься у трьох рішеннях Конституційного Суду (в середньому на один розділ Конституції припадає по 2,79 рішення). З іншого боку, у Конституції розтлумачено 24,22 % статей, тобто майже кожна четверта стаття, а у розділі XI – 3 статті із 7, тобто майже кожна друга стаття (42,86 % статей). Це вказує, серед іншого, що до офіційного тлумачення Конституційним Судом України норм цього розділу існували проблеми у їхньому застосуванні.

У процесі свого функціонування органи самоорганізації населення стикаються із численними проблемними питаннями конституційного характеру: реалізації прав і свобод особистості на локальному рівні, народовладдя, рівності, справедливості, локальної представницької та безпосередньої (при створенні органів самоорганізації населення та при обранні їх персонального складу) демократії тощо. Найважливішою, однак, залишається проблема практично повсюдної неможливості отримати для виконання органами самоорганізації населення повноваження, що можуть бути делеговані їм сільськими, селищними, міськими радами. Конституція України передбачає це у ч. 6 ст. 140, але на практиці передача повноважень органам самоорганізації населення відбувається вкрай рідко. Основною причиною є те, що місцеві ради, природно, не зацікавлені у зменшенні обсягу своїх повноважень. Отже, на сучасному етапі маємо замкнене коло: органи місцевого самоврядування стримують розвиток органів самоорганізації населення, тому що «сильні» органи самоорганізації населення наполягатимуть на делегуванні повноважень, а органи самоорганізації населення, виконуючи тільки власні повноваження, не можуть повністю розкрити свій потенціал і тому не мають значної підтримки населення (перелік власних повноважень майже не містить таких, які б зацікавили мешканців настільки, щоб зусилля зі створення та підтримання життєдіяльності органу самоорганізації населення виявились виправданими). Дослідники відзначають, що «в системі місцевого самоврядування, особливо у великих містах, спостерігається певна тенденція централізації владних повноважень, небажання міських рад передати частину повноважень на рівень, значно ближчий до населення – районним у місті радам та їх виконавчим органам, органам самоорганізації населення» («Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів»)<sup>1</sup>.

Недостатня впливовість органів самоорганізації населення істотно утруднює можливість їх поодинокі або колективно відстоювати свої інтереси в судовому порядку. У результаті процес звернення до Конституційного Суду за офіційним тлумаченням відповідних положень Основного Закону досі не був ініційований. Офіційного тлумачення потребує те єдине конституційне положення, у якому йдеться безпосередньо про органи самоорганізації населення, – «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» (ч. 6 ст. 140). Адже це речення можна розуміти по-різному. Проблема, що склалася з делегуванням повноважень, уже була окреслена; викликає запитання і частина «дозволяти за ініціативою жителів створювати». Чи слід її розуміти:

– як наказ відповідним радам не самим виступати ініціаторами створення, формуючи органи самоорганізації населення із публічною природою, які

---

<sup>1</sup> Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів: монографія / за ред. Ю. М. Годики. – Х. : Право, 2009. – 540 с.

стануть «продовженням» органів місцевого самоврядування і функціонувати-муть під їхнім керівництвом, а контролювати, щоб створення органів самоорганізації населення відбувалося виключно з ініціативи населення (у цьому випадку положення відповідає іншим конституційним нормам, які регламентують питання здійснення народовладдя);

– як дозвіл радам, якщо є відповідна ініціатива жителів, на власний розсуд вирішувати, чи дозволяти їм створення органу самоорганізації населення, чи ні.

Уявляється можливим навести ще декілька прикладів ймовірного розуміння тексту ч. 6 ст. 140, але і цих двох достатньо для констатації необхідності її офіційного тлумачення Конституційним Судом України.

Хоча офіційного тлумачення ч. 6 ст. 140 поки що не було здійснено, її положення неодноразово потрапляли в поле зору Конституційного Суду: у контексті надання висновків щодо відповідності проектів змін до Конституції України (висновки Конституційного Суду від 30 жовтня 2003 р., від 7 вересня 2005 р. та від 15 січня 2008 р.), якщо проект передбачав зміни до ст. 140 Конституції. У цих проектах змін відповідна частина статті викладалася однаково, змінювався лише початок речення:

– у 2003 р.: «Ради громад можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна» (справа про внесення змін до статей 29, 59, 78 та інших Конституції України)<sup>1</sup>;

– у 2005 р.: «Ради громад (сільські, селищні, міські ради) можуть дозволяти»... (справа про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 140, 141, 142, 143 Конституції України)<sup>2</sup>;

– у 2008 р.: «Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти»... (справа про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 136, 140, 141, 142, 143 Конституції України)<sup>3</sup>.

Можливо, формулювання ч. 6 ст. 140, запропоноване суб'єктом внесення змін до Конституції, і викликало певні зауваження суддів, але при наданні висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Основного

---

<sup>1</sup> Про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», направленою Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 29, 59, 78 та інших Конституції України): Висновок Конституційного Суду України від 30 жовтня 2003 р. // Урядовий кур'єр. – 2003. – № 213.

<sup>2</sup> Про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 140, 141, 142, 143 Конституції України): Висновок Конституційного Суду України від 7 вересня 2005 р. // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 178.

<sup>3</sup> Про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 136, 140, 141, 142, 143 Конституції України): Висновок Конституційного Суду України від 15 січня 2008 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 28. – Ст. 904.

Закону Конституційний Суд оцінює законопроект на предмет його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Нормативно-правове регулювання створення і діяльності органів самоорганізації населення може здійснюватися відповідно до норм ратифікованих Україною міжнародних актів і договорів. Адже міжнародні організації дедалі більше уваги приділяють розвитку локальної демократії. Якщо ці договори є чинними в Україні, то вони вважаються частиною національного законодавства й застосовуються у порядку, передбаченому для його норм. Відповідно до Закону «Про міжнародні договори України», якщо такими договорами встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору (у даному випадку назва «договори» є загальною – це може бути хартія, конвенція, меморандум тощо)<sup>1</sup>. Наразі Україною не ратифіковано таких міжнародних стандартів у сфері місцевого самоврядування, які б містили норми про органи самоорганізації населення.

Зазначимо, що на європейському рівню існує кілька рекомендаційних актів, які стосуються безпосередньо органів самоорганізації населення.

По-перше, до них належить Хартія європейського урбанізму. Вона була прийнята у 2003 році Радою європейського урбанізму з метою поширення найкращого досвіду у сфері, на якій зосереджує свою діяльність Рада, – на сприянні добробуту сучасного та майбутніх поколінь через підвищення гуманності, людяності міст, містечок, сіл та сільської місцевості в Європі. Розділ IV Хартії присвячено міським мікрорайонам (сусідствам); хартія є єдиним міжнародним документом, який містить їх дефініцію. Розділ починається з визначення поняття «мікрорайон» (або «сусідство», *neighbourhood*): у Хартії під ним мається на увазі певна територія, яку люди можуть ідентифікувати; ця територія повинна бути компактною, придатною для пішохідного переміщення, придатною для багаточільового використання та мати всі служби, необхідні для забезпечення повсякденної життєдіяльності. Мікрорайон визнається первинним елементом розвитку міста; автори тексту Хартії зосереджують увагу на забезпеченні належних умов для цього, на створенні збалансованого зовнішнього середовища для особистості. Наприклад, у Хартії міститься пропозиція стосовно того, що на території мікрорайону доцільно розташовувати житлові будинки різного типу і різної цінової категорії для того, щоб там проживали особи різного віку, раси та з різним рівнем прибутку, що, у свою чергу, сприятиме створенню збалансованої громади. Надаються й інші поради у сфері містобудівництва і містопланування (наприклад про необхідність комфортних, безпечних та цікавих для пішохідного переміщення вулиць, придатних для публічного використання

---

<sup>1</sup> Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.

площ, невеличких парків тощо)<sup>1</sup>. Незважаючи на свою переважно архітектурну спрямованість, хартія європейського урбанізму є корисною і для дослідників, і для активістів органів самоорганізації населення у тій її частині, яка стосується визначення мікрорайону, а також практичних порад, спрямованих на залучення мешканців проводити більше часу за межами квартири, спілкуючись з іншими сусідами та беручи участь у місцевому житті.

Іншим актом (і поки що єдиним міжнародним документом, повністю присвяченим питанням створення та функціонування органів самоорганізації населення на сучасному етапі) є Європейська Декларація «Створення європейського громадянського суспільства через розвиток сусідських співтовариств», прийнята у березні 2004 році на міжнародній конференції, присвяченій цій проблемі. На думку учасників конференції, які представляли організації громадянського суспільства, органи влади, благодійні фонди і сусідські об'єднання, Європейському Союзу варто підтримати територіальне громадське самоврядування як один із найбільш значущих елементів громадянського суспільства. Учасники запропонували зобов'язати регіональні й місцеві органи влади впроваджувати активні дії, спрямовані на підтримання розвитку сусідських співтовариств, а також доручити Європейському Союзу:

- публічно визнати значну роль сусідських співтовариств у процесі розбудови громадянського суспільства, надати цим співтовариствам підтримку і фінансування;

- запровадити посаду міністра Європейського Союзу з питань розвитку сусідських співтовариств і доручити йому впровадження політики розвитку сусідських співтовариств;

- проводити регулярні тренінги розвитку громад для широкого спектру учасників: для дітей, молоді, активістів, волонтерів, професійних працівників цієї сфери;

- підтримувати проведення досліджень у сфері впливу сусідських співтовариств на громадянське суспільство;

- вивчати та поширювати позитивний досвід, також і надрукувати спеціальний підручник для зацікавлених осіб, створити Європейський банк ідей для забезпечення обміну інформацією з питань розвитку сусідських співтовариств і створити Мережу європейських сусідських співтовариств<sup>2</sup>.

До речі, Рада Європи впроваджує цікаву традицію – святкування Європейського дня сусідства у травні кожного року. Поки що єдиним містом України, яке включилося до цього святкування, є Одеса: у 2007 році Одеська міська рада вступила до Асоціації «Свято сусідів». Починаючи з 2007 року, органи самоорганізації населення мікрорайонів «Крива балка», «Шевченко-3»,

---

<sup>1</sup> The Charter for European Urbanism [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ceunet.org/charter.html>

<sup>2</sup> Создание европейского гражданского общества через развитие соседских сообществ: Будапештская декларация от 17 апреля 2004 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rusteros.ru/new/index.php?e=4>

«Шкільний», «Південний А, Б» та інші за підтримки місцевої ради і міського голови організували зустрічі сусідів. Під відкритим небом у дворах розставляли величезні столи, за якими домогосподарки щиро пригощали всіх бажаючих, проводилися конкурси на кращу страву, конкурси дитячих малюнків, виступи творчих колективів.

Більшість міжнародно-правових актів, присвячених проблемним питанням створення і функціонування органів самоорганізації населення, або мають рекомендаційний характер, або поки що не ратифіковані Україною. У зв'язку із цим на сучасному етапі їхні норми майже не впливають на правовий статус органів самоорганізації населення в Україні.

Цікавим є і той факт, що в міжнародно-правових актах також немає єдності, коли йдеться про природу органів самоорганізації населення. Так Всесвітня Декларація місцевого самоврядування і Європейська Хартія про участь молоді в муніципальному і регіональному житті фактично розглядають їх як органи з публічною природою, а зі змісту Хартії європейського урбанізму і Європейської Декларації «Створення європейського громадянського суспільства через розвиток сусідських співтовариств» випливає, що органи самоорганізації населення мають громадську природу.

Повертаючись до національного законодавства, вважаємо, що в Україні чинні нормативні акти державного рівня, в яких йдеться про органи самоорганізації населення, доцільно поділити на дві групи – залежно від того, коли їх було прийнято: до чи після Конституції України.

До першої групи актів належать Закон України від 7 лютого 1991 р. «Про власність», Закон України від 3 липня 1991 р. «Про всеукраїнський та місцевий референдуми», Закон України від 16 червня 1992 р. «Про об'єднання громадян» та Положення «Про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні», затверджене Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. Ті з актів, які не обмежуються констатацією наявності будинкових, вуличних, квартальних та інших комітетів, розглядають їх виключно як органи із публічною природою.

Закон України від 7 лютого 1991 р. «Про власність» був першим нормативно-правовим актом у незалежній Україні, який містив згадку про домові, вуличні та інші комітети. Але відповідна норма зовсім не стосувалася майна і майнових прав органів самоорганізації населення. Стаття 10 цього закону встановлює порядок здійснення народом України права виключної власності; зокрема, у її третьому пункті йдеться про те, що кожен громадянин України особисто та через громадські організації, трудові колективи, органи територіального громадського самоврядування має право брати участь у розгляді місцевими радами питань, пов'язаних із використанням та охороною природних ресурсів, і вимагати від інших громадян та організацій дотримання правил природокористування і екологічної безпеки, а також вимагати накладення заборони на діяльність підприємств, установ, організацій, громадян, що



завдають шкоди навколишньому середовищу<sup>1</sup>.

Закон «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» містить згадку про органи самоорганізації населення у ст. 29, в якій ідеться про утворення дільничних комісій з референдуму. Відповідно до закону, ця комісія утворюється у складі 5 – 19 членів районними, міськими, районними в містах, селищними і сільськими радами або їх головами не пізніше як за 40 днів до всеукраїнського і за 15 днів – до місцевого референдуму. У необхідних випадках за рішенням відповідної місцевої ради або її голови кількісний склад комісії може бути збільшено або зменшено. Представники до складу дільничної комісії з референдуму висуваються районними, міськими, районними в містах органами політичних партій, масових рухів, громадських організацій або їх виконавчими органами, трудовими колективами або їх радами, колективами професійно-технічних, середніх спеціальних і вищих навчальних закладів, громадськими селищними, сільськими, вуличними, квартальними, дільничними, домовими комітетами, зборами громадян за місцем проживання і військовослужбовців по військових частинах<sup>2</sup>. Із приводу цієї норми одним із авторів Коментарю було висловлено таке зауваження: «Не дуже зрозуміло, чому законодавець позбавив такого права більших за чисельністю та за територією утворень – рад та комітетів мікрорайонів, житлових комплексів тощо»<sup>3</sup>.

Положення «Про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні», затверджене Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р., не містить терміна «органи самоорганізації населення», а іменує їх «органами територіальної самоорганізації громадян», «громадськими комітетами і радами самоврядування». Це Положення є вкрай застарілим, тому, незважаючи на те, чи залишаться будинкові, вуличні та інші комітети в системі місцевого самоврядування, чи ні, воно потребує ґрунтовного перегляду. Важливість інституту загальних зборів (конференцій) для ефективної діяльності органів самоорганізації населення зумовила той факт, що розроблення законопроекту «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» взяла на себе Всеукраїнська громадська організація «Асоціація сприяння самоорганізації населення»<sup>4</sup>.

Положення «Про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» розглядає комітети як органи із публічною природою та встановлює, що:

– рішення загальних зборів громадян за місцем проживання є обов'яз-

---

<sup>1</sup> Про власність: Закон УРСР від 7 лютого 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 20. – Ст. 249.

<sup>2</sup> Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 3 липня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 33. – Ст. 443.

<sup>3</sup> Орловський О. С. Правовий статус органів самоорганізації населення: дис. ... кандидата юр.наук: 12.00.02 / Орловський Олександр Сергійович. – Одеса, 2004. – С. 50.

<sup>4</sup> Проект Закону України «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» (з пояснювальною запискою) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://samoorg.com.ua/?page\\_id=19](http://samoorg.com.ua/?page_id=19)

ковими для виконання також і органами територіальної самоорганізації громадян (ст. 5);

– до компетенції загальних зборів громадян за місцем проживання, серед іншого, належить обрання громадських комітетів і рад самоврядування; затвердження їх статутів (положень), внесення змін і доповнень до них, вирішення питань про дострокове припинення повноважень (розпуск) органів територіальної самоорганізації громадян, а також про відставку окремих їх членів; установлення структури, штатів, затвердження витрат на утримання створюваних зборами органів та умов оплати праці їх працівників (ст. 6);

– органи територіальної самоорганізації громадян мають право (за сприяння місцевих рад та їх виконавчого органу) скликати загальні збори громадян за місцем проживання, інформуючи про це відповідну раду або її виконавчий орган (ст. 8). У такому випадку загальні збори громадян за місцем проживання відкриває та веде керівник цього органу територіальної самоорганізації громадян (ст. 10);

– органи територіальної самоорганізації громадян (але також і відповідна місцева рада та її виконавчий орган) мають право у випадках, коли скликання зборів пов'язане з певними організаційними складнощами і є доцільним скликати збори (конференції) представників громадян населених пунктів, мікрорайонів, житлових комплексів, вулиць, кварталів, будинків та інших територіальних утворень, визначати норми представництва на них (ст. 8);

– органи територіальної самоорганізації громадян мають право делегувати своїх представників для участі в загальних зборах (конференції) громадян за місцем проживання; інформація про це вноситься до протоколу зборів або конференції (ст. 12);

– рішення загальних зборів громадян за місцем проживання проводяться в життя органами територіальної самоорганізації громадян; ці органи регулярно інформують населення про виконання рішень зборів (ст. 13);

– відповідний орган територіальної самоорганізації громадян завжди повідомляють у випадку, якщо дію рішень зборів, прийнятих із порушенням Конституції та законодавства України, може бути зупинено відповідною місцевою радою або її виконавчим органом, місцевою державною адміністрацією, до вирішення питання про їх законність у судовому порядку (ст. 14)<sup>1</sup>.

На сучасному етапі практично неможливо провести загальні збори (конференцію), якщо керуватися тільки нормами Положення «Про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні». Таким чином, у разі відсутності відповідних актів на локальному рівні, утворити будинковий, вуличний та інший комітет фактично неможливо. Отже, тільки від лояльності місцевих рад до інституту загальних зборів залежить, чи буде можливим

---

<sup>1</sup> Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 6. – Ст. 30.

проводити їх у тому чи іншому населеному пункті, та чи будуть там створюватися і функціонувати органи самоорганізації населення.

У законодавчих актах другої групи, в яких є згадка про органи самоорганізації населення і які були прийняті після 26 червня 1996 р., ці органи іноді розглядаються як такі, що мають публічну природу, а іноді – ні. Наприклад:

– Концепція адміністративної реформи в Україні, затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 р., підкреслює необхідність «подолання негативних тенденцій дезінтеграції територіальних громад», щоправда, не зазначаючи, як саме це зробити (припускаємо, і за допомогою органів самоорганізації населення також). Крім того, у Концепції розвинуто перспективи реалізації в Україні принципу субсидіарності і наголошується на значущості розвитку ініціативи та самодіяльності населення, створенні органів самоорганізації населення як за територіальною, так і за функціональною ознакою, встановлення їх організаційних зв'язків з органами і посадовими особами місцевого самоврядування та на практичному впровадженні механізмів дієвого контролю територіальної громади за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення. Концепція тяжіє до розгляду органів самоорганізації населення як інститутів із громадською природою<sup>1</sup>;

– Закон України «Про прокуратуру», до якого 12 липня 2001 р. було внесено зміни і який передбачає, що діяльність органів прокуратури спрямована на всебічне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань, у тому числі органів самоорганізації населення<sup>2</sup>;

– органи самоорганізації населення розглядаються як інститути громадянського суспільства у низці нормативних актів, які передбачають, що вони можуть здійснювати громадський контроль у різних сферах діяльності (Закон України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків», Постанова Кабінету Міністрів від 18 липня 1998 р. «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки»<sup>3</sup>), а у сфері житлово-комунальних послуг ще й у перспективі брати участь в управлінні житловим фондом (Закон України «Про житлово-комунальні послуги»<sup>4</sup>, Постанова Верховної Ради України від 21 лютого 2006 р. «Про роботу Кабінету Міністрів України в галузі житлово-

---

<sup>1</sup> Про затвердження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. // Голос України. – 1998. – 28 лип.

<sup>2</sup> Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

<sup>3</sup> Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки: Постанова Кабінету Міністрів від 18 липня 1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>

<sup>4</sup> Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 24 червня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 47. – Ст. 514.

комунального господарства»<sup>1</sup>);

– Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р., у своєму тексті відносить органи самоорганізації населення до інститутів громадянського суспільства<sup>2</sup>;

– Закон від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» і коментований Закон містять суперечливі норми, згідно з якими органи самоорганізації населення можуть мати як публічну, так і громадську природу.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» регулює статус органів самоорганізації населення фрагментарно, поверхнево, але головне – норми про будинкові, вуличні та інші комітети важко вивчати і застосовувати, бо вони не зосереджені у якійсь одній частині закону, зокрема:

– стаття 1 містить положення щодо визначення терміна «органи самоорганізації населення»;

– стаття 5 включає органи самоорганізації населення до системи місцевого самоврядування;

– стаття 14 містить відсильну норму про те, що сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти з ініціативи жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна; а правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються законом;

– стаття 16 встановлює, що сільська, селищна, міська, районна в місті (у разі її створення) рада може наділяти частиною своїх повноважень органи самоорганізації населення, передавати їм відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для здійснення цих повноважень, здійснює контроль за їх виконанням;

– пункт 20 ст. 26 відносить до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення, а п. 47 ст. 26 – прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення (використано застарілий термін – *Н.М.*) у випадках, передбачених цим законом;

– стаття 38 встановлює, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, серед інших делегованих повноважень, належить

---

<sup>1</sup> Про роботу Кабінету Міністрів України в галузі житлово-комунального господарства: Постанова Верховної Ради України від 21 лютого 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>

<sup>2</sup> Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 86. – Ст. 2889.

реєстрація у встановленому порядку органів територіальної самоорганізації населення (використано застарілий термін – *Н.М.*);

– стаття 80 передбачає випадки, у яких є можливим дострокове припинення повноважень органів самоорганізації населення<sup>1</sup>.

Конституція Автономної Республіки Крим не містить норм, які б стосувалися безпосередньо органів самоорганізації населення, проголошуючи, що «місцеве самоврядування в Автономній Республіці Крим здійснюється згідно з Конституцією України і законами України» (ст. 42)<sup>2</sup>.

Законодавство України не передбачає, що місцеві органи виконавчої влади мають повноваження здійснювати нормативно-правове регулювання створення й діяльності органів самоорганізації населення. Відносно активними, коли йдеться про органи самоорганізації населення, є суди загальної юрисдикції. Але оскільки в Україні вони не є правотворчими органами, судові рішення виступають як вказівки на прогалини в чинному законодавстві, привертаючи увагу до проблемних питань, які потребують урегулювання або уточнення на нормативному рівні. На сучасному етапі судова практика стосовно будинкових, вуличних та інших комітетів є не досить обширною, але вона стосується нагальних питань: проведення загальних зборів (конференцій) громадян за місцем проживання для створення органів самоорганізації населення та обрання їхнього персонального складу, реєстрації цих органів, статусу посадових осіб комітетів.

Отже, на місцевому рівні нормативно-правове регулювання створення та діяльності органів самоорганізації населення може здійснюватися або органами місцевого самоврядування, або «способом реалізації публічної влади територіальної громади з метою здійснення локальної (місцевої) правотворчості» – через місцевий референдум. Стаття 1 Закону України «Про всеукраїнський і місцевий референдум» передбачає, що «рішення, прийняті місцевим референдумом, мають вищу юридичну силу по відношенню до рішень Рад народних депутатів, на території яких він проводиться»<sup>3</sup>. На сучасному етапі, однак, рішень місцевих референдумів, у яких би йшлося про органи самоорганізації населення, поки що не прийнято. Закон «Про всеукраїнські і місцевий референдум» у ст. 4 «Предмет місцевого референдуму» та ст. 6 «Питання, що виносяться на місцеві референдуми», такої можливості прямо не передбачає також і коли йдеться про питання, які вирішуються винятково місцевими референдумами. Припускаємо, що не останнім фактором тут є те, що Закон «Про всеукраїнські і місцевий референдум» є застарілим і не відповідає сучасним вимогам.

---

<sup>1</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

<sup>2</sup> Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим: Закон України від 23 грудня 1998 р. // Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 2. – Ст. 7.

<sup>3</sup> Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 3 липня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 33. – Ст. 443.

Таким чином, нормативно-правову регламентацію створення та діяльності органів самоорганізації населення на локальному рівні здійснюють органи місцевого самоврядування, переважно – місцеві ради. Коли йдеться про міста із районним поділом, відносно повноважень щодо здійснення відповідного регулювання існує нормативна колізія.

Так, відповідно до коментованої статті, орган самоорганізації населення, утворений за дозволом районної в місті ради, керується у своїй діяльності також рішеннями міської ради та її виконавчого органу. Це положення є дискусійним. Справа в тому, що відповідно до ст. 140 Конституції України *«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»*. А відповідно до ст. 14 Закону *«Про місцеве самоврядування в Україні» «сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна»*. Отже, це положення Закону *«Про місцеве самоврядування в Україні»* не відповідає аналогічному положенню Конституції. Виходячи з принципу верховенства Конституції як Основного Закону, у цьому разі має використовуватися норма Конституції.

Однак на практиці ситуація зовсім інша. Так, у Києві дозволи на створення органів самоорганізації населення надають як міська рада (див., наприклад, Рішення Київської міської ради від 24 листопада 2005 р. *«Про дозвіл на створення органу самоорганізації населення «Квартальний комітет «Шулявка»<sup>1</sup>*), так і районні у місті ради (див., наприклад, Рішення Шевченківської районної у місті Києві ради від 13 вересня 2006 р. *«Про дозвіл на створення органу самоорганізації населення будинкового комітету «Квартал Пушкінська-Червоноармійська»<sup>2</sup>*).

Проблема вбачається в тому, що Конституція наділяє правом приймати рішення стосовно органів самоорганізації населення виключно представницькі органи територіальних громад, а закони поширюють це право на районні в місті ради, які не є представницькими органами територіальної громади в цілому. Цю проблему, мабуть, викликає неузгодженість у питанні: чи є мешканці районів у містах одночасно членами територіальних громад районів у містах і територіальної громади міста, або ж тільки членами територіальної громади міста. І чи існує територіальна громада району у місті як така?

---

<sup>1</sup> Про дозвіл на створення органу самоорганізації населення «Квартальний комітет «Шулявка»: Рішення Київської міської ради від 24 листопада 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lawua.info/jurdata/dir162/dk162979.htm>

<sup>2</sup> Про дозвіл на створення органу самоорганізації населення будинкового комітету «Квартал Пушкінська-Червоноармійська»: Рішення Шевченківської районної у місті Києві ради від 13 вересня 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uazakon.com/document/>

Це протиріччя закладено в самій Конституції. На відміну від ст. 140, відповідно до якої територіальну громаду складають жителі села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, ст. 142 виходить із того, що мешканці районів у містах є членами територіальних громад районів у містах.

Не має тут єдності і серед дослідників. Так В. Борденюк констатує «існування на рівні районів відносно автономних територіальних громад»<sup>1</sup>. Але, на нашу думку, слід погодитись із вченими, які вважають, що ці мешканці представляють не окрему територіальну громаду, а частину територіальної громади міста. Так О.С. Орловський справедливо зазначає, що «мешканці міста складають єдину територіальну громаду, і віднесення їх до будь-якого району має багато в чому умовний характер», а тому, навіть у випадку визнання їх існування, територіальні громади районів у містах залишатимуться «штучно створеними утвореннями»<sup>2</sup>. Вагомий аргумент на користь цієї ж позиції висловив Б.А. Страшун: «Міський район (округ тощо) не можна вважати основним територіальним колективом, оскільки для значної кількості мешканців він є або тільки місцем проживання, або тільки місцем праці, а отже, органи управління району ... можуть, як правило, задовольнити лише частину інтересів мешканця міста»<sup>3</sup>. Крім того, хоча в СРСР районування позиціонувалося не як механічний поділ міст, а процес, в основі якого лежать відповідні принципи – виробничий (наявність великих промислових підприємств на території міських районів), територіальний (урахування розмірів території, віддаленості від центру або відокремлення певних частин міста від центру тощо) і врахування чисельності населення, його компактності та щільності, цих принципів дотримувалися не завжди. «В Україні райони здебільшого створювалися за сумнозвісним принципом: якщо місцева парт-організація становила близько 12 тисяч осіб, то утворювався район»<sup>4</sup>. А отже, поділ міст на райони не виключає певної штучності.

Зважаючи на ці аргументи, більш переконливою уявляється позиція, що територіальна громада міста є цілісною та не може містити інші територіальні громади. Таким чином, у містах із районним поділом територіальні громади районів у містах не існують, а є тільки одна – міська територіальна громада, інтереси якої представляє міська рада. Але без внесення змін та доповнень до

---

<sup>1</sup> Борденюк В. І. Деякі проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування у містах з районним поділом / В. І. Борденюк // Право України. – 2001. – № 2. – С. 53.

<sup>2</sup> Орловский А. С. Реформирование административно-территориального устройства городов с районным делением (на примере города Одессы) / А. С. Орловский. – Одесса: Хоббит, 2003. – С. 18, 25.

<sup>3</sup> Страшун Б. А. Самоуправление жителей / Б. А. Страшун // Социалистическое самоуправление: опыт и тенденции развития. – М. : Институт государства и права АН СССР, Типография ВНИИТЭМР, 1986. – С. 117.

<sup>4</sup> Повноваження – різні, відповідальність – спільна // Місцеве самоврядування. – 1998. – № 3–4. – С. 14.

Конституції, або без офіційного тлумачення її норм Конституційним Судом України остаточно вирішити це питання уявляється неможливим. Отже, на сучасному етапі не тільки міські ради, що представляють інтереси територіальних громад у цілому, але й районні в містах ради вирішують питання, пов'язані зі створенням та функціонуванням органів самоорганізації населення.

Перелік (невичерпний) питань, що стосуються органів самоорганізації населення та вирішуються не на державному, а на місцевому рівні органами місцевого самоврядування, міститься в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні». Відповідно до нього:

- до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належить прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими владними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення (п. 20 ст. 26), і прийняття рішення про дострокове припинення повноважень комітетів у випадках, передбачених цим законом (п. 47 ст. 20);

- до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад серед інших повноважень щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян належить реєстрація у встановленому порядку органів самоорганізації населення (п. 7 ст. 38);

- сільська, селищна, міська рада можуть прийняти рішення про дострокове припинення повноважень органу самоорганізації населення у випадках, передбачених ст. 80 закону.

Цей перелік доповнюють положення Закону України «Про органи самоорганізації населення». Багато з його норм відсилають до локальних актів. Цікавим є те, що, будучи фрагментарним та явно недостатнім для повноцінного регулювання створення і діяльності органів самоорганізації населення, закон містить посилання лише на один вид актів органів місцевого самоврядування нормативно-правового характеру (п. 12 ст. 13) – на акти, що стосуються методичних рекомендацій з порядку здійснення легалізації органів самоорганізації населення, які має право затвердити виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення). В усіх інших випадках норми закону посилаються на рішення місцевих рад індивідуального характеру, в яких ідеться, зокрема, про делегування частини своїх повноважень органу самоорганізації населення (ст. 15); про надання органу самоорганізації населення коштів із місцевого бюджету (ст. 16); про передачу майна органу самоорганізації населення в оперативне управління (ст. 17); про висновок у разі оскарження рішень, дії та бездіяльності органу самоорганізації населення до відповідної ради (ст. 28).

Для міст зі спеціальним статусом особливості здійснення місцевого самоврядування на їх території передбачаються відповідними законами. Але поки що їхні норми не вносять нічого нового у правове становище органів самоорганізації населення. Адже проект Закону «Про місто-герой Севастополь» знаходиться на розгляді у Верховній Раді, а Закон «Про столицю України –



місто-герой Київ» містить норми, які повторюють відповідні положення Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». У ст. 7 передбачено, що система місцевого самоврядування в Києві включає також і органи самоорганізації населення, а в ст. 8 «Основні форми здійснення місцевого самоврядування» закріплюється, що члени громади мають право в установленому порядку організовувати і брати участь у зборах громадян за місцем проживання, ініціювати розгляд у раді будь-якого питання місцевого самоврядування, створювати органи територіальної самоорганізації населення (як і в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» використано більш точний, але застарілий термін «органи територіальної самоорганізації населення»)<sup>1</sup>.

Ще одним джерелом норм, які регламентують порядок створення та функціонування органів самоорганізації населення, є статuti територіальних громад. Відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», статут може бути прийнято з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування (ст. 19); прийняття статуту належить до виключної компетенції сільської, селищної, міської ради і це питання вирішується виключно на її пленарному засіданні (ст. 26), після цього статут підлягає державній реєстрації в органах Міністерства юстиції України (ст. 19). Статут територіальної громади досі не є поширеним нормативно-правовим актом.

Статuti територіальних громад у літературі іменують «малою конституцією», «локальною конституцією», «комунальною конституцією». Ці назви підкреслюють установчий характер статутів і, здається, вичерпно та лаконічно характеризують підхід, якого доцільно дотримуватися при їх створенні. Суб'єкт, який приймає статут територіальної громади, може піти двома шляхами. Відповідно до першого, статут повинен містити *рамковий механізм*, каркас правового розвитку міста. У цьому випадку статут не буде великим за обсягом документом, а навпаки, максимально чітко, лаконічно визначатиме принципи міської політики у тій чи іншій сфері. Другий варіант передбачає статут у якості своєрідного «*муніципального зведення законів*», в якому докладно закріплюються різноманітні аспекти життєдіяльності міста<sup>2</sup>.

У першому випадку мається на увазі щось на зразок «локальної конституції», – документ, який є досить компактним за обсягом та не перевантажений детальною регламентацією того чи іншого питання, зокрема, регламентацією інституту органів самоорганізації населення. Такий шлях було обрано, наприклад, при створенні Статуту територіальної громади міста Києва у 2002 р. Із норм статуту, які безпосередньо стосуються органів самоорганізації населення, тільки деякі, найбільш загальні дублюють положення законів України (наприклад про те, що система місцевого самоврядування у

---

<sup>1</sup> Про столицю України - місто-герой Київ: Закон України від 15 січня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. - № 11. - Ст. 79.

<sup>2</sup> Орловский А. С. Опыт города Одессы по разработке устава территориальной громады / А. С. Орловский. – Одеса: Хоббит, 2003. – С. 13.

місті Києві включає також і органи самоорганізації населення (ст. 9), або що «члени територіальної громади Києва мають право в установленому порядку створювати органи територіальної самоорганізації населення» (ст. 1)).

Органам самоорганізації населення Києва присвячено одну статтю статуту – ст. 14. Вона передбачає, що органи самоорганізації населення є формою участі територіальної громади міста у вирішенні окремих питань місцевого значення; що ініціатива в утворенні комітетів належить жителям відповідної території в межах юрисдикції громади міста Києва; закріплює, що органи самоорганізації населення міста створюються у формі будинкових, вуличних, квартальних комітетів, комітетів мікрорайону, комітетів району в місті Києві (тут спостерігаємо певне протиріччя, адже органи самоорганізації населення не можуть створюватися на тій же території, на якій діють органи місцевого самоврядування, а в даному випадку передбачається можливість створення комітетів району в місті), і що цей перелік не є вичерпним. А отже, жителі міста Києва мають право створювати й інші органи самоорганізації населення; закріплює принцип рівності всіх органів самоорганізації населення міста незалежно від розмірів території, на якій вони утворені та здійснюють свою діяльність, і принцип їх взаємодії з територіальною громадою міста Києва, її органами, об'єднаннями громадян, політичними партіями, а також розташованими на відповідній території підприємствами, установами, організаціями.

Стаття 14 завершується посиланням на чинне законодавство в питаннях регламентації створення і функціонування органів самоорганізації населення, окремо підкреслюючи, що порядок надання дозволів на створення органів самоорганізації населення та порядок їх реєстрації визначається Київською міською радою відповідно до чинного законодавства України. Крім того, про органи самоорганізації населення доречно згадується і в статтях, у яких ідеться про територіальну громаду міста (відповідно до ст. 1, «територіальна громада міста Києва створює належні умови для діяльності органів самоорганізації населення») і про інші організаційно-правові форми локальної демократії – про загальні збори (згідно зі ст. 11, загальні збори жителів за місцем проживання можуть скликатися Київським міським головою, Київською міською радою, районними в місті Києві радами, їх виконавчими органами, органами самоорганізації населення, ... депутатами Київської міської ради та районних у місті Києві рад, ініціативними групами членів територіальної громади міста Києва), громадські слухання (відповідно до ст. 13, на громадські слухання, окрім ініціаторів їх проведення або їх представників, можуть запрошуватися депутати відповідного виборчого округу, посадові особи місцевого самоврядування, представники органів самоорганізації населення, міських осередків політичних партій та громадських організацій, а також керівники підприємств і організацій, якщо їх діяльність пов'язана з питаннями, що обговорюються)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Статут територіальної громади міста Київ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmv.gov.ua>

Таким чином, у Статуті територіальної громади міста Києва регламентація правового статусу органів самоорганізації населення здійснюється в повній відповідності до чинного законодавства із відсиланнями до його норм, лаконічно, але водночас в обсязі, достатньому для того, щоб члени територіальної громади, які не знали нічого про органи самоорганізації населення, зрозуміли би, що це за органи та куди звертатися для отримання інформації з питань їх створення та функціонування. Автори статуту виходили з припущення, що органи самоорганізації населення мають виключно публічну природу. Саме тому на сучасному етапі легалізація будинкових, вуличних та інших комітетів із громадською природою у місті Києві є ускладненою.

У статуті територіальної громади міста Суми виключно будинковим, вуличним та іншим комітетам присвячено ст. 86, яка фактично дублює чинне законодавство в частині визначення органів самоорганізації населення, їхніх функцій, переліку можливих просторових меж їх створення, можливості мати власні й делеговані повноваження та отримувати ресурси від міської ради; стаття містить посилання на Закон України «Про органи самоорганізації населення». Крім того, про органи самоорганізації населення йдеться у ст. 61 «Права сумчан на участь у міському самоврядуванні», у ст. 76 «Система міської влади», а також у статтях, присвячених іншим формам участі мешканців у житті міста: загальним зборам громадян за місцем проживання (ст. 66), громадським слуханням (ст. 67), загальноміським і територіальним толокам (ст. 71)<sup>1</sup>.

Також досить лаконічно правовий статус органів самоорганізації населення закріплюють статuti територіальних громад міст Рівне (у їх статуті органам самоорганізації населення присвячено розділ VII, але він складається з однієї статті<sup>2</sup>), м. Коростень (у ст. 12 у складі системи місцевого самоврядування в місті Коростень окремо фігурують органи самоорганізації населення і окремо – вуличні комітети, а у ст. 63, присвяченій виключно органам самоорганізації населення, зазначено, що до органів самоорганізації населення належать також і вуличні комітети; цікавим є також виділення такого різновиду органів самоорганізації населення, як окружні комітети<sup>3</sup>).

Статут територіальної громади міста Івано-Франківськ є нетиповим, адже відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», статут може бути прийнято з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування у населеному пункті. Коли йдеться про органи самоорганізації населення, статут територіальної громади Івано-Франківська є саме таким

---

<sup>1</sup> Статут територіальної громади міста Суми [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://meria.sumy.ua/ua/documents/statute>

<sup>2</sup> Статут територіальної громади міста Рівного [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.city-adm.rv.ua/RivnePortal/ukr/statut.aspx>

<sup>3</sup> Статут територіальної громади міста Коростень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.korosten.in.ua/index.php?page=206>

документом, який підкреслює ці особливості. Це знаходить прояв у декількох його нормах, починаючи зі ст. 18, в якій закріплюється, що «територіальна громада прагне до збереження самобутності частин міста, що історично склалися (Гірка, Княгинин, Майзлі, Пасічна, Опришівці та ін.), а також сіл, що входять до її складу, і сприяє функціонуванню в межах цих частин органів самоврядування та самоорганізації населення». Стаття 38 до системи місцевого самоврядування міста Івано-Франківська відносить:

- територіальну громаду міста Івано-Франківська (включаючи територіальні громади сіл Вовчинець, Крихівці, Микитині, Угорники та Хриплин);
- Івано-Франківську міську раду, а також сільські ради сіл Вовчинець, Крихівці, Микитинці, Угорники та Хриплин;
- Івано-Франківського міського голову, а також Вовчинецького, Крихівецького, Микитинецького, Угорницького та Хриплинського сільських голів;
- виконавчі органи Івано-Франківської міської ради разом із виконавчими органами Вовчинецької, Крихівецької, Микитинецької, Угодницької та Хриплинської сільських рад;
- органи самоорганізації населення у м. Івано-Франківську, включаючи органи самоорганізації населення у селах Вовчинець, Крихівці, Микитинці, Угорники та Хриплин.

Що ж до розділу 6 «Органи самоорганізації населення», то він містить три статті (64–66), у яких йдеться про те, що органи самоорганізації населення утворюються з власної ініціативи учасниками територіальної громади міста (у статуті використано саме цей термін, а не термін «члени територіальної громади»), про систему органів самоорганізації населення, а також про те, що до прийняття нового закону про органи самоорганізації населення правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення визначається Положенням про органи самоорганізації населення, що затверджується міською радою<sup>1</sup>.

Така регламентація порядку створення та функціонування органів самоорганізації населення на рівні статуту територіальної громади – за допомогою переважно відсильних норм, – уявляється досить вдалою, особливо зважаючи на те, що статут як «локальна конституція» не повинен зазнавати частих змін і доповнень, а детальна регламентація у ньому певних питань, зокрема пов'язаних з органами самоорганізації населення, неодмінно викликатиме необхідність у таких змінах.

З іншого боку, на думку дослідників «статут територіальної громади повинен не тільки заповнити ті прогалини, які існують у нашому законодавстві з питань так званого місцевого значення і які потребують нагальної регламентації, але й конкретизувати, деталізувати порядок реалізації норм

---

<sup>1</sup> Статут територіальної громади міста Івано-Франківська [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.portal.if.ua/themes/city/materials-document.asp>

чинного законодавства з урахуванням місцевих особливостей»<sup>1</sup>. Стосовно органів самоорганізації населення це зауваження було актуальним до набуття чинності Законом України «Про органи самоорганізації населення». У зв'язку із цим, оптимальним уявляється підхід, використаний у Статуті територіальної громади міста Калуша. Калуська міська рада прийняла статут у 2000 р., здійснивши регламентацію правового статусу органів самоорганізації населення у розділі V «Перехідні положення». При цьому у ст. 20, присвяченій системі міського самоврядування у Калуші, зазначалося, що «правовий статус, діяльність та порядок організації органів самоорганізації населення до набрання чинності Законом України «Про самоорганізацію населення» регулюються розділом V «Перехідні положення» даного Статуту»<sup>2</sup>. Таким чином, було здійснено регламентацію створення і функціонування органів самоорганізації населення у Калуші на період до набуття чинності Законом «Про органи самоорганізації населення», а після того, як закон почав діяти, вдалося уникнути протиріч між його нормами і нормами закону без внесення змін та доповнень до тексту основної частини статуту.

Не в усіх містах, де статuti територіальних громад було прийнято до набуття чинності Законом «Про органи самоорганізації населення», вдалося уникнути протиріч між нормами закону і статуту, коли йдеться про органи самоорганізації населення. Експерти Всеукраїнської громадської організації «Асоціація сприяння самоорганізації населення», яка у 2007-2008 роках реалізувала всеукраїнський проект «Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування у сфері розвитку локальної демократії», аналізуючи статут міста Прилуки (документ має саме таку назву), відзначили: «До окремих положень, які містяться у Статуті і стосуються органів самоорганізації населення, слід зробити ряд критичних зауважень. Так, внаслідок ухвалення Верховною Радою Закону України «Про органи самоорганізації населення», окремі положення Статуту увійшли у протиріччя із цим Законом. Проте зазначені неузгодженості не усунути й досі»<sup>3</sup>.

Статuti територіальних громад міст Калушу (до набуття чинності Законом «Про органи самоорганізації населення»), Прилук у частині правової регламентації статусу органів самоорганізації населення є ближчими не до концепції «локальної конституції», а до концепції «муніципального зведення законів». І якщо при прийнятті Статуту територіальної громади міста Калушу таке рішення було виправданим, після набуття чинності Законом «Про органи

---

<sup>1</sup> Орловский А. С. Опыт города Одессы по разработке устава территориальной громады / А. С. Орловский. – Одеса: Хоббит, 2003. – С. 6.

<sup>2</sup> Статут територіальної громади міста Калуш [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kalushcity.if.ua/index.php>

<sup>3</sup> Стан локальної демократії в містах України: роль громад та органів місцевого самоврядування. Аналітичний звіт за підсумками виконання проекту «Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування у сфері розвитку локальної демократії» / Під редакцією В. І. Брудного, А. С. Крупника, О. С. Орловського. – Одеса: ХОББИТ ПЛЮС, 2008. – С. 127.

самоорганізації населення» підхід місцевих рад повинен був би змінитися. Але це трапляється не завжди.

Вище вже йшлося про те, які питання створення та функціонування органів самоорганізації населення законодавець доручає врегульовувати органам місцевого самоврядування. Також було доведено, що врегульовувати ці питання в статуті територіальної громади, маючи чинний Закон «Про органи самоорганізації населення», є недоцільним. Альтернативним шляхом здійснення локальної нормативно-правової регламентації є регулювання порядку створення і діяльності органів самоорганізації населення іншими актами місцевих рад, їхніх голів та їхніх виконавчих органів.

Коли йдеться про регулювання створення і діяльності органів самоорганізації населення, яке здійснюється органами місцевого самоврядування, дуже важко робити узагальнення, адже підходи є надзвичайно різними. У деяких, особливо невеликих за кількістю населення, містах відповідні документи відсутні, в інших їх було прийнято майже одразу після набуття чинності Законом «Про органи самоорганізації населення» або набагато пізніше. В окремих містах виконано рекомендацію цього закону стосовно можливості затвердження виконавчим комітетом місцевої ради методичних рекомендацій із порядку здійснення легалізації органів самоорганізації населення (наприклад у Чернівцях – «Методичні рекомендації порядку створення та здійснення легалізації органів самоорганізації населення»), у Миколаєві – «Методичні рекомендації порядку здійснення легалізації органів самоорганізації населення міста Миколаїв» (до речі, у назвах та відповідно предметі регулювання затверджених методичних рекомендацій також немає єдності!). Але у більшості міст таких методичних рекомендацій немає.

Як правило, міські ради стосовно органів самоорганізації населення приймають два базові документи:

- положення про органи самоорганізації населення (наприклад у Києві<sup>1</sup>, Львові<sup>2</sup>, Житомирі<sup>3</sup>, Хмельницькому<sup>4</sup>);
- про порядок легалізації (наприклад у Миколаєві<sup>5</sup>, Одесі<sup>1</sup>);

---

<sup>1</sup> Про органи самоорганізації населення в місті Києві: Рішення Київської міської ради від 26 вересня 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uazakon.com/document/>

<sup>2</sup> Про Положення щодо створення та діяльності органів самоорганізації населення: Рішення Львівської міської ради від 7 червня 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www8.city-adm.lviv.ua/>

<sup>3</sup> Про затвердження Типового Положення про органи самоорганізації населення: Рішення Житомирської міської ради від 2 лютого 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zt-rada.gov.ua/>

<sup>4</sup> Про затвердження Типового положення про органи самоорганізації населення міста Хмельницького: Рішення Хмельницької міської ради від 20 грудня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uazakon.com/document/spart20/inx20778.htm>

<sup>5</sup> Про затвердження Порядку створення та легалізації органів самоорганізації населення в місті Миколаєві: Рішення Миколаївської міської ради від 19 липня 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ngik.gorsovnet.mk.ua/ru/showdoc?doc=5587>

Але й це узагальнення не без винятків. Наприклад, у місті Хмельницькому існує тільки Типове положення про органи самоорганізації населення. У місті Суми Положення про порядок реєстрації органів самоорганізації населення затверджено виконавчим комітетом міської ради, і тільки після цього внесено на розгляд Сумської міської ради для затвердження. Суми, до речі, є одним із небагатьох міст, де затверджено положення (типові) окремо про будинковий (вуличний, квартальний) комітет і окремо про комітет мікрорайону.

Крім типових положень та актів про порядок надання дозволу на створення і про проведення легалізації органів самоорганізації населення, місцеві ради приймають рішення і з інших питань функціонування та заохочення діяльності органів самоорганізації населення на відповідній території. Наприклад, у містах Одесі та Миколаєві прийняті рішення про порядок делегування власних повноважень місцевих рад органам самоорганізації населення (у Миколаєві – Порядок делегування повноважень органів місцевого самоврядування міста Миколаєва з управління об'єктами житлового господарства органам самоорганізації населення<sup>2</sup>, в Одесі більш загального характеру – про механізм наділення органів самоорганізації населення міста Одеси окремими повноваженнями Одеської міської ради, передачі фінансів і майна<sup>3</sup>).

Цікаві нормативно-правові акти, затверджені міською радою і спрямовані на активізацію діяльності органів самоорганізації населення, діють у Бердянську:

- Програма заохочення голів вуличних комітетів<sup>4</sup>;
- Програма комітетів мікрорайонів щодо виконання заходів у мікрорайонах міста, спрямована на забезпечення розвитку громадської ініціативи та розширення кола самостійного вирішення населенням питань соціально-економічного розвитку мікрорайонів міста<sup>5</sup>.

Додатково більшість міст, у яких міські ради врегулювали організацію і діяльність органів самоорганізації населення, приділяє увагу належному забезпеченню фінансування цих органів.

---

<sup>1</sup> Об утверждения Временного положения о порядке легализации органов самоорганизации населения города Одессы: Решение Одесского городского совета от 14 января 2002 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.odessa.ua/council/>

<sup>2</sup> Про затвердження Порядку делегування повноважень органів місцевого самоврядування міста Миколаєва з управління об'єктами житлового господарства органам самоорганізації населення: Рішення Миколаївської міської ради від 9 листопада 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ngik.gorsovnet.mk.ua/ru/showdoc?doc=7141>

<sup>3</sup> О механизме наделения органов самоорганизации населения города Одессы отдельными полномочиями Одесского городского совета, передачи финансов и имущества: Решение Одесского городского совета от 15 июня 2004 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.odessa.ua/council/>

<sup>4</sup> Про затвердження Програми заохочення голів вуличних комітетів: Рішення Бердянської міської ради від 7 лютого 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uazakon.com/document/>

<sup>5</sup> Про затвердження Програми комітетів мікрорайонів щодо виконання заходів у мікрорайонах міста: Рішення Бердянської міської ради від 7 лютого 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uazakon.com/document/>

Що ж до індивідуально-правових актів органів місцевого самоврядування, які стосуються органів самоорганізації населення, то це переважно:

– акти місцевих рад про надання дозволу на створення того чи іншого органу самоорганізації населення, чи про дострокове припинення повноважень того чи іншого органу самоорганізації населення;

– акти виконавчих комітетів місцевих рад про реєстрацію того чи іншого комітету, про їх перереєстрацію або про легалізацію.

Голови місцевих рад у межах своїх повноважень також беруть участь у процесі активізації створення і функціонування комітетів (наприклад в Одесі з 2008 р. найбільш активним головам органів самоорганізації населення міський голова вручає спеціальну відзнаку міського голови<sup>1</sup>, в Івано-Франківську з 2007 р. міський голова скликає чергові робочі наради з головами комітетів)<sup>2</sup>.

### **Стаття 5. Принципи організації та діяльності органу самоорганізації населення**

*Організація та діяльність органу самоорганізації населення ґрунтуються на принципах:*

- 1) законності;*
- 2) гласності;*
- 3) добровільності щодо взяття окремих повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради;*
- 4) територіальності;*
- 5) виборності;*
- 6) підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами;*
- 7) підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед жителями, які обрали орган самоорганізації населення;*
- 8) фінансової та організаційної самостійності.*

Коментована стаття надає перелік основних принципів, на яких ґрунтуються організація та діяльність органу самоорганізації населення.

Першим принципом є принцип законності. Він означає, що у своїй діяльності органи самоорганізації керуються чинним законодавством України (також див. ст. 4 коментованого Закону). При цьому вони діють за принципом «дозволено те, що передбачено законом» – на відміну від фізичних осіб, на яких розповсюджується принцип «дозволено все, що не заборонено законом».

---

<sup>1</sup> Корсуненко О. Поздравляем лидеров с наградами / О. Корсуненко // Соседский вестник. – 2009. – № 11–12. – С. 5.

<sup>2</sup> Мер Івано-Франківська шукає партнерів серед голів будинкових комітетів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zik.com.ua/ua/news/2007/11/07/98778>



Наступним принципом організації та функціонування органів самоорганізації населення є принцип гласності. Гласними є процес ініціювання створення органу самоорганізації населення (ст. 8 Закону), персональний склад органу самоорганізації населення обирається на загальних зборах (ст. 10 Закону), також на загальних зборах затверджується Положення про орган самоорганізації населення (ст. 12 Закону). При утворенні органу самоорганізації населення на загальних зборах вирішується, які власні повноваження він матиме (ст. 14 Закону), приймається запит на делеговані повноваження від відповідної місцевої ради (ст. 15 Закону). В останньому разі принцип гласності співпадає із принципом добровільності щодо взяття окремих повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради.

Але максимально повно принцип гласності розкривається не при створенні, а у процесі функціонування органу самоорганізації населення. Відповідно до ст. 18 Закону «Гласність і підзвітність органу самоорганізації населення», орган самоорганізації населення інформує населення про своє місцезнаходження, час роботи і прийом громадян. Орган самоорганізації населення не рідше одного разу на рік звітує про свою діяльність на зборах (конференції) жителів за місцем проживання. Громадяни, які проживають на території дії органу самоорганізації населення, мають право знайомитися з його рішеннями, а також отримувати засвідчені секретарем цього органу копії рішень, прийнятих органом самоорганізації населення.

Органи самоорганізації населення організовують свою діяльність на основі територіальності (див. коментар до ст. 7 Закону) та виборності посадового складу (див. коментар до ст. 10 Закону).

Цікаво, що наступними вказано два принципи – підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами, і тільки після цього – принципи підзвітності, підконтрольності та відповідальності органів самоорганізації населення перед жителями, які обрали цей орган. Виходячи із громадської природи органів самоорганізації населення, більш вірним було б спочатку наголосити на їх підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед жителями.

Останній принцип – принцип фінансової та організаційної самостійності – розкривається у Розділі IV коментованого Закону «Фінансово-економічна основа органу самоорганізації населення». Проте, дослідження статей цього розділу призводить до висновку, що цей принцип поки що має здебільшого декларативний характер.

## **Стаття 6. Право жителів обирати та бути обраними до органу самоорганізації населення**

***1. Обирати та бути обраними до органу самоорганізації населення в порядку, визначеному цим Законом, можуть жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території.***

**2. Забороняються будь-які обмеження права жителів, які проживають на відповідній території, на участь у відповідному органі самоорганізації населення залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, мовних або інших ознак.**

**Перша частина коментованої статті** передбачає, що обирати та бути обраними до органу самоорганізації населення в порядку, визначеному цим Законом, можуть жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території. Але більш детальний аналіз законодавства України дає підстави стверджувати, що існує значно більше вимог, ніж наведено в цій дефініції. Так, право створювати органи самоорганізації населення мають громадяни України:

- які проживають у межах населеного пункту або його частини, якщо межі цієї території не збігаються з межами діяльності будь-якого органу місцевого самоврядування;
- яким на день відповідного волевиявлення виповнилося вісімнадцять років;
- які не визнані судом недієздатними;
- які не є військовослужбовцями строкової служби;
- які за вироком суду не перебувають у місцях позбавлення волі.

До того ж законодавець фактично передбачає для осіб, які відповідають викладеним вище вимогам:

- право ініціювати створення органу самоорганізації населення (ст. 8 коментованого Закону);
- право обирати персональний склад органу самоорганізації населення («право жителів обирати до органу самоорганізації населення», ст. 6 коментованого Закону);
- право бути обраними до персонального складу органу самоорганізації населення («право жителів бути обраними до органу самоорганізації населення» (ст. 6 коментованого Закону). Статті 10, 12, 13, 21, 27 Закону іменують цих осіб «членами органу самоорганізації населення»).

Законодавство України є не досить чітким, коли йдеться про коло осіб, які можуть реалізовувати згадані права. Уявляється, що ця непевність дає підстави вченим констатувати «тенденцію до перебільшення ролі територіальних громад у системі місцевого самоврядування» (В.І. Борденюк).

Відповідні протиріччя можна простежити у таблиці 3, де узагальнено інформацію стосовно суб'єктів цих прав. Найбільш вузьким буде коло осіб, які наділені правами ініціювати створення органу самоорганізації населення, обирати персональний склад органу самоорганізації населення і бути обраними до його персонального складу. Суб'єкти цих трьох прав будуть збігатися. Більш широким буде коло осіб, які можуть брати участь у діяльності органів самоорганізації населення, і найширшим, – коло осіб, інтереси яких представляють і захищають органи самоорганізації населення.

Таблиця 3

**Суб'єкти прав, пов'язаних зі створенням і функціонуванням органів  
самоорганізації населення**

№ п/п	Право, пов'язане зі створенням і функціонуванням органів самоорганізації населення	Суб'єкти права, пов'язаного зі створенням і функціонуванням органів самоорганізації населення	Нормативний акт, що визначає суб'єктів цього права
1.1.	Право ініціювати створення органу самоорганізації населення	Жителі	Конституція України (ст. 140), Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 14)
1.2.		Частина жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста	Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 1)
1.3.		Жителі, які мають право голосу через конференцію (загальні збори) жителів. Відповідно до ст. 6 цього Закону, право голосу мають жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території	Закон України «Про органи самоорганізації населення» (ст. 8)
2.	Право обирати персональний склад органу самоорганізації населення	Жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території	Закон України «Про органи самоорганізації населення» (ст. 6)
3.	Право бути обраними до персонального складу органу самоорганізації населення	Жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території	Закон України «Про органи самоорганізації населення» (ст. 6)

Як видно з таблиці 3, на сучасному етапі існують обмеження прав, пов'язаних зі створенням і функціонуванням органів самоорганізації населення для осіб, які не є громадянами України. Це пояснюється тим, що ініціювання

створення органу самоорганізації населення відбувається через конференцію (загальні збори) жителів. Проведення цих конференцій та загальних зборів регламентується Положенням «Про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні», затвердженим Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. Стаття 2 Положення передбачає, що «у роботі зборів мають право брати участь *громадяни* (курсив – *Н.М.*), які досягли 18 років і постійно проживають на відповідній території».

Із цього виходили і при розробці Закону України «Про органи самоорганізації населення»: за підсумками або зборів, або конференції «ініціативна група подає до сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради заяву про створення органу самоорганізації населення, протокол зборів (конференції) жителів за місцем проживання про ініціювання створення органу самоорганізації населення із зазначенням основних напрямів діяльності створюваного органу самоорганізації населення, а також список учасників зборів (конференції) жителів за місцем проживання із зазначенням прізвища, імені, по батькові, року народження, *серії і номера паспорту* (курсив – *Н.М.*) та домашньої адреси кожного учасника зборів (конференції) жителів» (ст. 8 коментованого Закону).

Іноземці та особи без громадянства фактично мають право брати участь у діяльності органу самоорганізації населення. Надання цим особам права ініціювати створення органу самоорганізації населення не викликає заперечень, воно «буксує» тільки через недосконалість законодавства. А ось надання іноземним громадянам та особам без громадянства прав обирати і бути обраними до персонального складу органу самоорганізації населення може викликати дискусію. Адже сільські, селищні, міські ради мають право делегувати органам самоорганізації населення деякі зі своїх повноважень (хоча такі випадки в Україні є поодинокими), отже ймовірно є ситуація, що органи самоорганізації населення виконуватимуть повноваження сільських, селищних, міських рад. Тому, за аналогією, можна було б стверджувати, що виключно особи, які мають активне і пасивне виборче право на місцевих виборах, повинні мати аналогічні права на виборах персонального складу органів самоорганізації населення.

Ми вважаємо доцільним дозволити іноземним громадянам і особам без громадянства обирати і бути обраними до органів самоорганізації населення. По-перше, Закон «Про місцеве самоврядування України» чітко розмежовує повноваження, які сільська, селищна, міська ради мають право делегувати, а які – не мають. Тому іноземці та особи без громадянства не впливатимуть на вирішення найбільш важливих та принципових питань місцевого життя. По-друге, чинне законодавство не містить прямої заборони для іноземців і осіб без громадянства реалізувати це право. Неможливість його використання пов'язана виключно з недосконалістю законодавства.

По-третє, такий підхід відповідатиме загальноєвропейським тенденціям, закріпленим, зокрема, у Конвенції про участь іноземців у громадському житті

на місцевому рівні, прийнятій Радою Європи 5 лютого 1992 р. Конвенція пропонує державам, які її ратифікували, надати іноземцям активне і пасивне виборче право на місцевих виборах, якщо вони відповідають тим вимогам, що висуваються для участі у цих виборах громадян, та на законних підставах проживають у державі протягом п'яти років перед днем виборів (у конвенції також передбачено можливість надання іноземцям тільки активного виборчого права на місцевих виборах, а також можливість обмежити їх у цих правах у випадку війни чи інших надзвичайних обставин громадського характеру, які становлять загрозу існуванню держави).

«Обкатка» норм Хартії на рівні органів самоорганізації населення надасть можливість виявити, чи є вони прийнятними для України, а отже, вирішити питання щодо доцільності або недоцільності ратифікації цього акта Україною. Якщо ж Хартію буде ратифіковано, практика органів самоорганізації населення значною мірою допоможе швидко та коректно імплементувати її норми до поточного законодавства.

З урахуванням цього вадами нормативного визначення кола учасників зборів (конференції) жителів за місцем проживання та членів органів самоорганізації населення можна вважати такі:

- нечітка вказівка на коло осіб, які мають право ініціювати створення органу самоорганізації населення;

- нечітка вказівка на територію проживання таких осіб;

- у нормативному визначенні йдеться тільки про осіб, які мають право ініціювати створення органу самоорганізації населення, – поза увагою законодавця залишилося більш широке коло осіб, інтереси яких захищає орган самоорганізації населення. Зокрема жителі частини населеного пункту: будинку, вулиці, кварталу, мікрорайону тощо.

Таким чином, на сучасному етапі порушуються деякі з положень частини другої коментованої статті стосовно заборони обмежень прав жителів, які проживають на відповідній території, на участь у відповідному органі самоорганізації населення за дискримінаційними ознаками.

**Частина друга коментованої статті** забороняє будь-які обмеження прав осіб на участь у відповідному органі самоорганізації населення. Сформульовано, що такі обмеження не можуть встановлюватися залежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, мовних або інших ознак осіб.

Таким чином, ч. 2 ст. 6 Закону «Про органи самоорганізації населення» повністю відповідає частинам першій і другій ст. 24 Конституції України, які передбачають, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом, а також що не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

На сучасному етапі саме таким чином правознавці і суб'єкти, які ведуть правозастосовчу діяльність, розуміють принцип рівності прав і свобод. А отже фраза «або інших ознак», яка завершує і ч. 2 ст. 6 Закону «Про органи самоорганізації населення», і частини 1 і 2 ст. 24 Конституції України трактується як заборона встановлення виключень із принципу рівності прав і свобод на будь-яких дискримінаційних підставах. Вичерпного переліку таких підстав у законодавстві України не існує. Оскільки усі основні національні нормативні акти про права і свободи людини відповідають міжнародним стандартам у цій сфері, віднесення підстав обмеження прав і свобод до дискримінаційних відбувається з урахуванням сучасних світових тенденцій у правозахисній сфері.

### **Стаття 7. Територія, в межах якої діє орган самоорганізації населення**

**1. Орган самоорганізації населення створюється за територіальною ознакою.**

**2. Територією, у межах якої діє орган самоорганізації населення, може бути частина території села, селища, міста, району в місті, у межах якої проживають жителі, які обрали цей орган.**

**3. Територія, у межах якої діє орган самоорганізації населення, визначається рішенням ради, що дала дозвіл на створення:**

**а) сільського, селищного комітету – в межах території села, селища, якщо його межі не співпадають з межами діяльності сільської, селищної ради;**

**б) вуличного, квартального комітету – в межах території кварталу, кількох, однієї або частини вулиці з прилеглими провулками в місцях індивідуальної забудови;**

**в) комітету мікрорайону – в межах території окремого мікрорайону, житлово-експлуатаційної організації в містах;**

**г) будинкового комітету – в межах будинку (кількох будинків) в державному і громадському житловому фонді та фонді житлово-будівельних кооперативів;**

**г) комітету району в місті – в межах одного або кількох районів у місті, якщо його межі не співпадають з межами діяльності районної у місті ради.**

Органи самоорганізації населення створюється за територіальною ознакою. При цьому важливо звернути увагу, щоб територія діяльності органу самоорганізації населення повністю не співпадала з територією, на якій функціонує місцева рада – сільська, селищна, міська, районна у місті. Інакше виникне ситуація, коли ці органи фактично будуть дублювати один одного. У зв'язку із цим, **частина друга коментованої статті** передбачає, що територією, у межах якої діє орган самоорганізації населення, може бути *частина*

території села, селища, міста, району в місті, у межах якої проживають жителі, які обрали цей орган.

Додатково, для уникнення такого дублювання, у **частині третій коментованої статті** передбачено, що територія, у межах якої діє орган самоорганізації населення, визначається рішенням ради, що дала дозвіл на його створення.

Виходячи із змісту ч. 3 ст. 7, органи самоорганізації населення можна класифікувати на такі, що утворюються:

1) у межах будинку – будинкові органи самоорганізації населення, які захищають інтереси мешканців багатоквартирного житлового будинку. Сфера діяльності цих органів включатиме переважно питання, пов'язані із забезпеченням життєдіяльності самого будинку: ремонт, прибирання приміщень загального користування всередині та поблизу будинку, контроль за якістю пропонованих особам, які проживають у будинку, житлово-комунальних послуг та за якістю проведених у будинку ремонтних робіт, інші власні та делеговані повноваження;

2) у межах вулиці (кварталу) – вуличні (квартальні) органи самоорганізації населення. І вуличні, і квартальні органи самоорганізації населення захищають інтереси мешканців житлових будинків, які розташовані:

– на одній вулиці (територія між двома рядами будинків для руху транспорту та пішоходів, яка включає проїзну частину, *Глоссарій.ru*); провулку; проїзді; проспекті (від лат. *prospectus* – огляд, панорама) – пряма, довга та широка вулиця в населеному пункті, *Глоссарій.ru*) тощо;

– на одному кварталі (частина забудованої території населеного пункту, яка обмежена кількома вулицями, що перетинаються, передбачає цілісність архітектурного замислу та передбачає дотримання економічних, протипожежних та санітарно-гігієнічних вимог, *Глоссарій.ru*). Сфера діяльності органів самоорганізації населення вулиць (кварталів) буде ширшою, ніж у тих органів самоорганізації населення, які представляють інтереси житлового будинку. До повноважень, які будуть здійснювати органи самоорганізації населення вулиць (кварталів), імовірно належатимуть, поряд із нагальними проблемами мешканців окремих будинків, і питання, які стосуються всіх жителів вулиці (кварталу): благоустрій, озеленення, пожежна безпека, ремонт шляхів, тротуарів, комунальних мереж, об'єктів загального користування тощо;

Окремо слід звернути увагу на те, що вуличні та квартальні комітети відповідно до п. б) ч. 3 коментованої статті можуть утворюватися тільки в містах індивідуальної забудови.

3) у межах мікрорайону, села, селища, району в місті:

– органи самоорганізації населення мікрорайонів – вони захищають інтереси мешканців одноквартирних та багатоквартирних житлових будинків, які розташовані на території кількох кварталів. Мікрорайоном вважається структурно-планувальна одиниця поділу території населеного пункту, яка складається із житлових будинків та установ обслуговування (*Глоссарій.ru*). Мікрорайони є «первинними територіальними складовими частинами міських

поселень, просторовою базою цілого комплексу служб», адже вони «об'єднують житловий квартал чи робоче селище, які мають своєрідний центр із закладами культури, охорони здоров'я, школами, підприємствами торгівлі, побуту, комунального обслуговування». На думку дослідників, оптимальні розміри мікрорайону визначають, виходячи з умов найдоцільнішої організації проживання і відпочинку населення та виховання дітей (у межах нормативної щільності забудови залежно від кількості поверхів житлових будинків);

– органи самоорганізації населення села, селища, району в місті (район у місті створюють декілька мікрорайонів; він «обслуговується комплексом культурно-побутових установ та включає систему озеленення»); територія діяльності органу самоорганізації населення не повинна збігатися з територією діяльності відповідної місцевої ради. Звертає на себе увагу і той факт, що законодавець допускає можливість утворення районного в місті органу самоорганізації населення як у межах одного, так і в межах кількох районів у місті.

Наразі на практиці порою виникає проблема можливості та доцільності створення органів самоорганізації населення з територіальними межами, що повністю або частково співпадають з територіальними межами інших органів самоорганізації населення. Законодавство не заперечує можливість створення на певній території двох чи більше органів самоорганізації населення. На наше переконання, створення декількох органів самоорганізації населення різного територіального рівня (наприклад, на рівні будинків та мікрорайону) є цілком виправданим і за умов належної організації роботи навіть корисним. Адже подібний підхід міг би сприяти більш якісному вирішенню наявних проблем в межах певної території на вказаних вище принципах спеціалізації кожного із органів самоорганізації населення, а також сприяв би більшому залученню членів територіальної громади до участі у місцевому розвитку.

Значно складнішою виглядає ситуація із можливим створенням на певній території декількох органів самоорганізації одного територіального рівня. Не можна, наприклад, виключати ситуацію, що в межах одного будинку буде створено не один, а два будинкових органу самоорганізації населення. І хоча формально законодавство це не забороняє, подібна ситуація виглядає відверто алогічною. Адже в такому випадку органи самоорганізації населення неминуче почнуть конкурувати один із одним, що замість вирішення певних проблем може призвести до їх поглиблення.

Наявну нормативну прогалину, яка існує на рівні Закону, окремі органи місцевого самоврядування намагаються вирішити шляхом встановлення певних обмежень на місцевому рівні. Наприклад, п. 1.4 Положення про органи самоорганізації населення в місті Одесі, затвердженого рішенням Одеської міської ради від 14 січня 2002 р. № 3374-XXIII встановлює, що на певній території не може одночасно функціонувати два чи більше органів самоорганізації населення одного рівня<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Положення об органах самоорганизации населения в городе Одессе [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.odessa.ua/departments/15505>



## Розділ II

### ПОРЯДОК СТВОРЕННЯ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ

#### Стаття 8. Порядок ініціювання створення органу самоорганізації населення

1. *З ініціативою про створення органу самоорганізації населення до сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради можуть звернутися збори (конференція) жителів за місцем проживання за умови, якщо в них брало участь (було представлено) не менше половини жителів відповідної території, які мають право голосу.*

*На зборах (конференції) жителів за місцем проживання обирається також ініціативна група, члени якої будуть представляти інтереси жителів - учасників зборів (конференції) у відповідній місцевій раді.*

2. *Рішення зборів (конференції) приймається більшістю голосів їх учасників.*

3. *Ініціативна група подає до сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради заяву про створення органу самоорганізації населення, протокол зборів (конференції) жителів за місцем проживання про ініціювання створення органу самоорганізації населення із зазначенням основних напрямів діяльності створюваного органу самоорганізації населення, а також список учасників зборів (конференції) жителів за місцем проживання із зазначенням прізвища, імені, по батькові, року народження, серії і номера паспорта та домашньої адреси кожного учасника зборів (конференції) жителів.*

Розділ II Закону присвячено регламентації питань, пов'язаних із створенням органів самоорганізації населення. **Частина перша коментованої статті**, яка встановлює порядок ініціювання створення органу самоорганізації населення визначає, що із подібною ініціативою можуть виступати збори (конференція) жителів за місцем проживання. Означене положення є принциповим для розуміння природи цих представницьких органів. Адже законодавець не припускає можливість появи будь-яких інших суб'єктів ініціювання створення органу самоорганізації населення, закріплюючи це право виключно за зборами (конференцією). Наприклад, ініціаторами створення органів самоорганізації населення не можуть бути органи місцевого самоврядування, що, на жаль, на практиці подекуди трапляється на території України.

Подібна позиція цілком узгоджується із положеннями ч. 6 ст. 140 Конституції України, яка, зокрема, визначає, що «сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів (курсив – *О.О.*) створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення»<sup>1</sup>, а

---

<sup>1</sup> Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

також із ч. 1 ст. 14 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка містить схоже формулювання<sup>1</sup>. Таким чином, положення коментованої статті фактично лише уточнюють спосіб, в який жителі, що проживають в межах певної території, можуть виявити власну ініціативу щодо створення органу самоорганізації населення.

Окремої уваги заслуговує положення цієї та інших статей Закону, в яких застосовуються терміни «збори» та «конференції». Закон не містить визначень цих термінів. Проте, співставлення положень цього Закону та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» свідчить про те, що термін «збори», який застосовується в Законі України «Про органи самоорганізації населення», можна розглядати в якості еквіваленту терміну «загальні збори», визначення якого законодавець наводить в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та застосовує в багатьох інших законах. Щоправда, в базовому законі в сфері місцевого самоврядування і по відношенню до терміну «загальні збори» спостерігається серйозна плутанина із визначенням його змісту. Так, в частині 5 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» загальні збори визначаються як «зібрання всіх чи частини *жителів* (курсив – *О.О.*) села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення». В той час, в назві та в тексті ст. 8 цього ж Закону вже застосовується термін «загальні збори *громадян*»<sup>2</sup> (курсив – *О.О.*). Доповнює цю плутанину і застаріле, проте чинне Положення про загальні збори *громадян* (курсив – *О.О.*) за місцем проживання в Україні<sup>3</sup>, навіть назва якого свідчить про розповсюдження його положень на загальні збори саме громадян.

Безумовно, подібні протиріччя не сприяють нормальному розвитку загальних зборів як самостійної форми локальної демократії, які, в свою чергу, мають суттєвий вплив і на долю органів самоорганізації населення. Адже саме на зборах (загальних зборах) чи конференціях мають вирішуватися фактично всі ключові питання, пов'язані із створенням, організацією діяльності, достроковим припиненням повноважень персонального складу та ліквідацією органів самоорганізації населення. На наше переконання, більш правильним є застосування у законодавстві та на практиці норм забезпечення участі у зборах саме жителів, а не громадян. В такому випадку до цієї категорії потрапляють не тільки громадяни України, а й іноземці, особи без громадянства, біженці та вимушені переселенці, які зареєстровані у встановленому законом порядку та на законних підставах постійно проживають на території відповідного села, селища, міста. Подібні ж підходи спостерігаються і на міжнародному рівні, про що вже було зазначено у коментарі до ст. 4 Закону.

---

<sup>1</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року № 3748-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 6. – Ст. 30.

В частині першій коментованої статті законодавець застосував саме термін «жителі відповідної території», уточнивши, щоправда, «які мають право голосу». Закон не містить окремого визначення, хто відноситься до цієї категорії, однак комплексний аналіз Закону свідчить про те, що це мають бути особи, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин (див. визначення терміну «органи самоорганізації населення» у ст. 1 Закону), тобто мають бути зареєстрованими на території, в межах якої проводяться збори, мають досягти вісімнадцятирічного віку та не бути визнані судом недієздатними (див. ст. 10).

Певні додаткові обмеження щодо участі певних категорій осіб у загальних зборах встановлює і Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні<sup>1</sup>, закріплюючи, що участь у подібних заходах не можуть брати особи, яких тримають в місцях позбавлення волі, а також особи, які знаходяться за рішенням суду в місцях примусового лікування. Будь-яких інших додаткових обмежень (наприклад, щодо наявності в особи не знятої чи непогашеної судимості, наявності лише тимчасової, а не постійної реєстрації тощо) Закон чи Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні не встановлюють.

Наведений вище перелік вимог до осіб, які можуть брати участь у зборах та мати право вирішального голосу, зовсім не обмежує права інших членів територіальної громади (наприклад, членів відповідної територіальної громади, які проживають за межами території, в межах якої проводяться збори, а також осіб, які не досягли вісімнадцятирічного віку тощо) також брати у них участь. Щоправда права вирішального голосу такі особи не матимуть.

Альтернативою зборам може бути конференція представників членів територіальної громади. Більш того, на територіях, де проживає велика кількість людей, конференції є чи не єдиним реальним способом розгляду та ухвалення рішень, які стосується органів самоорганізації населення. Саме не цьому наголошується у ст. 8 Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, в якій зазначено, що у випадках, коли скликання зборів пов'язане з певними організаційними складнощами, можуть скликатися конференції «представників громадян населених пунктів, мікрорайонів, житлових комплексів, вулиць, кварталів, будинків та інших територіальних утворень»<sup>2</sup>. При цьому є очевидним, що конференції мають такий самий обсяг повноважень, як і збори.

Найбільшими проблемами в процесі підготовки та проведення конференцій є встановлення норми (квоти) представництва на них членів територіальної громади, а також порядок визначення тих осіб, які братимуть

---

<sup>1</sup> Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року № 3748-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 6. – Ст. 30.

<sup>2</sup> Там само.

участь у конференції. Коментований Закон не містить відповіді на ці питання. Не набагато більше інформації міститься і в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»: у ч. 3 ст. 8 є лише посилання на те, що порядок проведення загальних зборів визначається законом та статутом територіальної громади<sup>1</sup>. Адже саме в цих документах мала би бути здійснена регламентація процедурних аспектів скликання та проведення конференції. Проте, згаданий окремий закон про загальні збори Верховною Радою України досі не прийнятий, а статuti територіальних громад, як правило, це питання регламентують досить поверхнево або взагалі не приділяють йому уваги.

Єдиним нормативно-правовим актом на національному рівні, який хоча б частково торкається цієї проблеми, залишається Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні. У ст. 8 Положення визначено, що норми представництва на конференціях визначаються «відповідною Радою, її виконавчим органом або органом територіальної самоорганізації громадян»<sup>2</sup> (тобто, якщо використовувати сучасну термінологію, органом самоорганізації населення). При цьому, «представники громадян для участі в зборах (конференції) обираються зборами відповідних територіальних утворень або визначаються органами територіальної самоорганізації громадян (громадськими комітетами і радами мікрорайонів, житлових комплексів, сільськими, селищними, вуличними, квартальними, домовими комітетами)»<sup>3</sup>.

Виходячи із наведеного, можна зробити висновок, що норма представництва (квота) на конференції може встановлюватися трьома суб'єктами:

- сільською, селищною, міською радою;
- виконавчим органом (щоправда, не зрозуміло, яким саме, оскільки їх може бути чимало) сільської, селищної, міської ради;
- органом самоорганізації населення.

При цьому слід звернути увагу на те, що на етапах ініціювання створення органу самоорганізації населення до його легалізації останній позбавлений можливості встановлювати норму представництва, оскільки подібний суб'єкт ще не має юридичного статусу. Таким чином, на перших етапах подібні питання можуть вирішуватися тільки відповідною місцевою радою або її уповноваженим виконавчим органом. На наше переконання, було би доцільним, щоб ключові питання, пов'язані із проведенням загальних зборів (конференцій) вирішувала сільська, селищна, міська рада, керуючись ч. 3 ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», статутом відповідної територіальної громади, або на рівні окремого документу (наприклад, порядку чи положення), в якому, зокрема, були б встановлені загальні підходи

---

<sup>1</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

<sup>2</sup> Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року № 3748-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 6. – Ст. 30.

<sup>3</sup> Там само.

(принципи) до визначення норми представництва для кожного рівня, на якому можуть проводитися конференції. Адже цілком є очевидним, що норма представництва при проведенні конференції на рівні кварталу має бути іншою, ніж, наприклад, при проведенні конференції на рівні будинку чи мікрорайону. Більш того, встановлення загальних підходів для проведення конференцій на будь-якому рівні може допомогти органу місцевого самоврядування у майбутньому уникати потенційної критики замість встановлення норм представництва при ініціюванні утворення кожного із органів самоорганізації населення окремо.

Повертаючись до питання про порядок визначення представників на конференції, із ст. 8 Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні випливає, що ці представники можуть визначатися двома способами:

- обиратися на зборах більш дрібних територіальних утворень;
- визначатися органами самоорганізації населення більш дрібного рівня, якщо такі діють на території органу самоорганізації населення більшого рівня, в межах діяльності якого буде проводитися конференція.

Очевидно, що факт уповноваження цих осіб брати участь у конференції має бути засвідчений протоколами зборів, проведених в межах більш дрібних територій, або / та протоколами засідань органів самоорганізації населення більш дрібного рівня. При цьому, чинне законодавство не обмежує право учасників подібних зборів на обрання своїх представників не лише тільки на одну конференцію, а й на декілька. В контексті створення органів самоорганізації населення така позиція є вельми актуальною: адже в процесі утворення органу самоорганізації населення збори (конференцію) доводиться проводити щонайменше двічі: при ініціюванні створення органу самоорганізації населення (ст. 8) та при обранні його персонального складу і затвердження Положення про орган самоорганізації населення (ст. 10, 12). В цьому разі у протоколах, складених за результатами проведення зборів в межах більш дрібних територій, доцільно чітко визначати термін, на який певні особи уповноважуються представляти інтереси, або / та перелік питань, які вони можуть вирішувати за дорученням та в інтересах інших жителів.

Повертаючись до питання про скликання зборів (конференції), а також те, що ініціатором процесу створення органу самоорганізації населення можуть бути тільки жителі певної території, слід відзначити, що Закон не встановлює мінімальну кількість осіб, які мають розпочати цей процес. Вочевидь, що на першому етапі має з'явитися невеличка самоорганізована група небайдужих та зацікавлених осіб, які на законних підставах проживають в межах тієї території і в рамках якої у майбутньому планується розпочати процес створення органу самоорганізації населення.

Відповідно до ст. 9 Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, рішення про скликання зборів доводиться до відома жителів, які проживають на відповідній території, не пізніше як за 7 днів до їх проведення з зазначенням часу скликання, місця проведення зборів, питань,

які передбачається внести на їх обговорення<sup>1</sup>. Оскільки місцева рада та її виконавчі органи мають сприяти підготовці та проведенню таких зборів, ініціатори зборів мають довести інформацію про їх скликання до відповідних органів місцевого самоврядування. І знов Закон не містить вказівок на те, за який термін мають бути повідомлені про проведення зборів органи місцевого самоврядування. Але оскільки члени територіальної громади мають бути повідомлені не пізніше ніж за 7 днів до проведення подібного заходу, вочевидь, і місцева рада та її виконавчі органи мають отримати інформацію про це не пізніше, ніж у тижневий термін до зборів.

Ключовим аспектом правоможності зборів (конференції) є визначення кворуму. Відповідно до ч. 1 коментованої статті, збори (конференція) жителів за місцем проживання можуть ініціювати створення органу самоорганізації населення за умови, якщо в них брало участь (було представлено) не менше половини жителів відповідної території, які мають право голосу. Таким чином, у разі проведення зборів, ініціаторам їх проведення для визначення кворуму необхідно знати точну кількість жителів, які мають відповідно до Закону право голосу на певній території. Визначити відповідну кількість осіб можливо шляхом надсилання ініціаторами проведення зборів відповідного запиту до органів місцевого самоврядування щодо кількості членів територіальної громади, які проживають в межах відповідної території та мають право голосу. Таким чином, якщо, наприклад, ініціюється питання про створення будинкового комітету в будинку, в якому проживає в 60 квартирах 150 осіб, які мають право голосу, то збори будуть правоможними у разі присутності на них 75 і більше осіб.

У разі проведення конференції, кворум розраховується виходячи із кількості представників, які були обрані для участі в ній. Наприклад, на побудинкових зборах на території певного мікрорайону, де проживає 20 000 осіб, які мають право голосу, було обрано 500 осіб (1 представник від 40 квартир), уповноважених представляти їх інтереси на конференції. В такому випадку конференція буде правоможною за участі не менше 250 представників.

Важливість етапу визначення рівня представництва неможливо недооцінювати. Як свідчить практика, саме питання про рівень представництва (як на зборах так і на конференціях) є найбільш вузьким місцем чинного законодавства, і саме через це питання виникає чимало спорів (зокрема, судових), що може стати підставою для визнання рішення зборів чи конференції недійсним. Тому ініціаторам їх проведення доцільно заздалегідь подбати про направлення відповідного запиту, про який йшлося вище.

До початку проведення зборів (конференції) має бути забезпечено реєстрацію їх учасників. Частина 3 ст. 8 передбачає, що у списку учасників

---

<sup>1</sup> Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року № 3748-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 6. – Ст. 30.

мають бути зазначені прізвища, імена, по батькові, року народження, серії і номеру паспорту та домашні адреси кожного учасника зборів (конференції) жителів. Хоча Закон не передбачає необхідності постановки підпису кожним із учасників зборів (конференції), звернення до учасників із проханням поставити підпис біля інформацію про себе та зафіксувати факт своєї присутності не буде зайвим. Адже, на жаль, на практиці мають місце випадки внесення до списків «мертвих душ», тобто осіб, які реально не брали участі у зборах (конференції). З іншого боку, трапляються ситуації, коли певна група людей, яка брала участь у зборах (конференції) і яка залишилась незадоволеною ухваленими рішеннями, починає стверджувати, що вона не брала участі у заході, що може негативно вплинути на кворум. Але оскільки Закон не вимагає обов'язкової постановки особистого підпису, учасник зборів (конференції) має право відмовитися від подібної пропозиції.

Аналіз статей 7, 8 та 9 Закону, а також той факт, що проведення первинних загальних зборів, на яких ініціюється створення органу самоорганізації населення має супроводжуватися веденням протоколу, на розгляд таких зборів (конференції) доцільно внести наступні питання:

- про обрання головуючого та секретаря зборів (конференції);
- про обрання лічильної комісії;
- про ініціювання створення органу самоорганізації населення перед відповідною місцевою радою;
- про територію діяльності органу самоорганізації населення;
- про визначення основних напрямків діяльності органу самоорганізації населення;
- про закріплення за органом самоорганізації населення його власних повно-важень;
- про обрання ініціативної групи, уповноваженої представляти інтереси жителів – учасників зборів (конференції) у відповідній місцевій раді.

Частина 2 ст. 8 встановлює, що рішення зборів (конференції) приймається більшістю голосів їх учасників. Таким чином, при визначенні результатів голосування до уваги береться кількість осіб, які зареєструвалися для участі у зборах (конференції) та мають право вирішального голосу. При цьому законодавець не визначає спосіб голосування по вказаних питаннях. Таким чином, спосіб голосування загальні збори (конференція) можуть визначати самостійно: проводити по всіх чи окремих питаннях відкрите чи таємне голосування.

Відповідно до ст. 11 Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, за результатами зборів складається протокол, який підписується головою і секретарем зборів<sup>1</sup>. До протоколу зборів (конференції) відповідно до ч. 3 коментованої статті необхідно додати оформлений належним чином список учасників заходу, а у разі проведення конференції –

---

<sup>1</sup> Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року № 3748-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 6. – Ст. 30.

також протоколи зборів, проведених в межах більш дрібних територій, на яких були обрані уповноважені представники – учасники конференції, або / та протоколи засідань органів самоорганізації населення більш дрібного рівня про делегування своїх представників для участі в конференції.

Обрана на зборах (конференції) ініціативна група подає до сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради заяву про створення органу самоорганізації населення, протокол зборів (конференції) разом із додатками до нього для розгляду питання про створення органу самоорганізації населення по суті відповідно до процедур, передбачених ст. 9 коментованого Закону.

Кількісний склад ініціативної групи, яка обирається зборами (конференцією), Законом не визначений. Але оскільки йдеться саме про «групу», цілком очевидно, що збори (конференція) мають обрати щонайменше 2 особи, які увійдуть до її складу. Як свідчить практика створення таких груп у різних населених пунктів України, зазвичай до їх складу обирають 3-5 осіб.

### **Стаття 9. Порядок надання дозволу на створення органу самоорганізації населення**

*1. Дозвіл на створення органу самоорганізації населення надається сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою.*

*2. Питання про створення органу самоорганізації населення, внесені на розгляд сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, розглядаються на найближчому засіданні відповідної ради за участю членів ініціативної групи зборів (конференції) жителів за місцем проживання.*

*У рішенні ради про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення мають бути обов'язково визначені його назва, основні напрями діяльності, повноваження та умови їх здійснення, територія, в межах якої має діяти орган самоорганізації населення.*

*3. Рішення сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення доводиться до відома жителів у встановленому порядку.*

*4. Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада може відмовити у наданні дозволу на створення органу самоорганізації населення, якщо ініціювання створення органу самоорганізації населення було здійснено з порушенням вимог, встановлених законом.*

*5. Рішення сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради про відмову у наданні дозволу на створення органу самоорганізації населення може бути оскаржено до суду в установленому законом порядку.*

**Частина перша коментованої статті** визначає, що дозвіл на створення органу самоорганізації населення надається сільською, селищною, міською,



районною у місті (у разі її створення) радою. Слід звернути увагу на те, що районна у місті (у разі її створення) рада може здійснювати будь-які повноваження по відношенню до органів самоорганізації населення, зокрема, щодо надання дозволу на їх створення, тільки у разі наділення її відповідними повноваженнями відповідною міською радою. Щоправда, як вже зазначалося у коментарі до ст. 4 Закону, наділення подібними повноваженнями районної у місті (у разі її створення) ради суперечить ч. 6 ст. 140 Конституції України.

Слід звернути увагу і на те, що законодавець не надає відповідним місцевим радам права обмежувати термін, на який надається дозвіл на створення органу самоорганізації населення. Таким чином, можна зробити висновок, що певний орган самоорганізації населення має отримувати дозвіл на своє створення від відповідної ради тільки один раз, який діє до ліквідації самого органу самоорганізації населення у спосіб та випадках, передбачених законодавством.

Щоправда не можна виключати ситуації, коли збори (конференція) жителів можуть ініціювати створення органу самоорганізації населення на період вирішення якоїсь конкретної проблеми або на певний проміжок часу. В такому випадку термін, на який збори (конференція) просять місцеву раду утворити орган самоорганізації населення, має бути чітко вказаний в рішенні зборів (конференції). В інших же випадках орган місцевого самоврядування не має права обмежувати термін, на який створюється орган самоорганізації населення.

У тих містах, де дозвіл на створення органів самоорганізації населення надавали районні у місті ради, на практиці порою виникають питання щодо правоможності подальшого функціонування подібних органів самоорганізації населення у разі, якщо міська рада ухвалила рішення про нестворення у подальшому районних у місті рад. Адже такі випадки є непоодинокими в Україні. Проте, оскільки національне законодавство не містить подібної підстави для ліквідації органу самоорганізації населення (ухвалення міською радою рішення про нестворення районної у місті ради, яка надала дозвіл на створення органу самоорганізації населення), дозвіл, наданий районною у місті радою, продовжує діяти і далі.

Відповідно до **частини другої цієї статті**, питання про створення органу самоорганізації населення, внесене на розгляд сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, розглядається на найближчому засіданні відповідної ради за участю членів ініціативної групи зборів (конференції) жителів за місцем проживання.

Слід звернути увагу на той факт, що законодавець не дає місцевій раді права відтермінувати розгляд питання про створення органу самоорганізації, вимагаючи розглянути його на найближчому ж засіданні. Таким чином можна зробити висновок, що якщо заява ініціативної групи із комплектом інших документів надійшла після початку роботи певної сесії ради але до її завершення, питання про створення органу самоорганізації населення має бути

додатково включено до порядку денного найближчого її засідання. Якщо ж документи потрапили до сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради в міжсесійний період, це питання має бути розглянуто на першому засіданні чергової сесії.

Закон не встановлює, хто саме може бути суб'єктом внесення питання про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення до порядку денного місцевої ради. Це питання має вирішуватися відповідно до регламенту сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради. Але суб'єктом внесення пропозиції щодо розгляду радою цього питання відповідно до ч. 12 ст. 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» слід вважати «загальні збори громадян»<sup>1</sup>, яка доводиться до відома ради через ініціативну групу, обрану зборами (конференцією).

Абзац перший цієї ч. 2 передбачає, що розгляд питання про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення відбувається за участю членів ініціативної групи зборів (конференції) жителів за місцем проживання. Інформування останніх про розгляд цього питання має відбуватися заздалегідь у порядку, передбаченому регламентом відповідної місцевої ради. Очевидно, що члени ініціативної групи мають бути на сесії місцевої ради не лише сторонніми спостерігачами, а й за потреби брати активну участь у обговоренні цього питання: виступати, надавати коментарі, відповідати на можливі запитання тощо в порядку, передбаченому регламентом ради. Тим більше, що вони представляють суб'єкта (збори чи конференцію), за ініціативою якого це питання потрапило до порядку денного пленарного засідання ради.

Враховуючи, що Закон встановлює відразу дві імперативні норми, пов'язані із розглядом питання про надання радою дозволу на створення органу самоорганізації населення (розгляд питання на найближчому засіданні, а також участь у його роботі членів ініціативної групи), на практиці це нерідко призводить до певних складнощів. Наприклад, місцева рада вносить питання до порядку денного найближчого засідання, але на нього не з'являються по різних причинах представники ініціативної групи. Як виходити із подібної ситуації, Закон не говорить. На практиці місцеві ради вирішують це питання одним із наступних засобів:

- розглядають питання без участі членів ініціативної групи за умови, що останні були запрошені у встановлений регламентом ради термін та спосіб;
- відкладають розгляд питання до наступного засідання (особливо, якщо мало місце порушення регламентних норм щодо інформування членів ініціативної групи), а у разі повторної неявки членів ініціативної групи ухвалюють рішення за їх відсутності.

На нашу думку, обидва способи розв'язання цієї колізії мають право на існування. Тим більше, що ініціативна група складається із двох чи більшої

---

<sup>1</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

кількості людей, а за наявності об'єктивних перешкод прийти на пленарне засідання ради в когось із її членів інші члени мали би бути присутніми.

Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада, ухвалюючи рішення про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення, має в ньому обов'язково визначити:

- назву органу самоорганізації населення;
- основні напрями його діяльності;
- повноваження органу самоорганізації населення та умови їх здійснення;
- територію, в межах якої діятиме орган самоорганізації населення.

Ухвалюючи рішення щодо цих питань, місцева рада, безумовно, має брати до уваги рішення зборів (конференції) жителів, які ініціювали створення органу самоорганізації населення. Але, як свідчить практика, не завжди представницькі органи місцевого самоврядування ухвалюють рішення, які повністю відтворюють те, що було вирішено на зборах (конференції). Наприклад, депутати Одеської міської ради внесли до п. 3.1 Положення про органи самоорганізації населення в місті Одесі зміни, якими позбавили органи самоорганізації населення можливості претендувати на отримання власного повноваження, передбаченого п. 1 ст. 14 Закону, а саме: представляти разом з депутатами інтереси жителів будинку, вулиці, мікрорайону, міста у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади<sup>1</sup>. Очевидно, що таке рішення позбавлено всякого сенсу, адже за Законом та за своїм статусом органи самоорганізації населення і так є представницькими органами. Тим не менш, міська рада ухвалила саме таке рішення.

**Частина третя коментованої статті** передбачає обов'язковість інформування жителів про ухвалене сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою рішення про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення, яке доводиться до відома жителів. Спосіб такого інформування законодавець не деталізував, обмежившись лише вказівкою, що це має відбуватися «у встановленому порядку». Як свідчить практика, спосіб офіційного оприлюднення актів відповідної місцевої ради встановлюються її регламентом. Найчастіше ухвалені рішення оприлюднюються у засобах масової інформації, засновником яких є рада, та на офіційних сайтах рад. Враховуючи особливості порядку створення органів самоорганізації населення, копію ухваленого сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою рішення доцільно також надавати ініціативній групі, уповноваженій зборами (конференцією) жителів.

Відповідно до **частини четвертої цієї статті**, сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада може відмовити у наданні дозволу на створення органу самоорганізації населення. При цьому Закон передбачає

---

<sup>1</sup> Положение об органах самоорганизации населения в городе Одессе [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.odessa.ua/departments/15505>

тільки одну підставу для ухвалення подібного негативного рішення: якщо ініціювання створення органу самоорганізації населення було здійснено з порушенням вимог, встановлених Законом. Хоча в цій частині не міститься перелік таких причин, тим не менш є очевидним, що йдеться про недотримання вимог, перш за все, встановлених ст. 8 Закону. До числа можливих причин (порушень), які можуть бути підставою для органу місцевого самоврядування вчинити саме такі дії, можна назвати такі:

- ініціювання створення органу самоорганізації не зборами (конференцією), а якимись іншими суб'єктами (наприклад, виконавчим комітетом місцевої ради, підприємством, громадською організацією, ОСББ, іншим органом самоорганізації населення тощо);
- відсутність кворуму на загальних зборах (конференції);
- відсутність в учасників конференції документів, які свідчать про їх повноваження представляти інтереси мешканців більш дрібних територій;
- участь у голосуванні про ініціювання створення органу самоорганізації населення осіб, які не мали право голосу на зборах (конференції);
- ухвалення рішення про ініціювання створення органу самоорганізації населення менше ніж половиною учасників загальних зборів (конференції);
- подання ініціативною групою до відповідної місцевої ради неповного комплекту документів тощо.

Також слід звернути увагу на те, що право відмовляти у наданні дозволу на створення органу самоорганізації населення має тільки відповідна місцева рада. Таким чином, якісь інші суб'єкти (сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті ради, секретар сільської, селищної, міської ради, заступник голови районної у місті ради, постійна комісія ради, виконавчі органи ради) самостійно прийняти рішення по суті цього питання не можуть.

Тим не менш, хоча це і не передбачено Законом, але враховуючи суспільний інтерес, який становлять подібні питання, у тих випадках, коли зауваження до переданого до ради пакету документів носять технічний характер, суб'єкт, який готує це питання до розгляду радою, міг би запропонувати ініціативній групі доопрацювати подані документи до їх розгляду по суті. Це ж саме може зробити місцева рада, якщо під час розгляду документів нею будуть виявлені несуттєві зауваження, відклавши ухвалення остаточного рішення щодо ініціативи зборів (конференції) жителів до чергового свого засідання, одночасно запропонувавши ініціативній групі їх доопрацювати.

**Частина п'ята цієї статті** передбачає, що рішення сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради про відмову у наданні дозволу на створення органу самоорганізації населення може бути оскаржено до суду в установленому законом порядку. І знов законодавство чітко не встановлює, хто саме може оскаржувати у суді подібне рішення відповідної місцевої ради. Очевидно, що ці питання мають вирішуватися в рамках

адміністративного процесу, провадження якого регламентується Кодексом адміністративного судочинства України<sup>1</sup>.

Відповідно до ч. 1 ст. 6 цього Кодексу, до адміністративного суду має право звернутися кожна особа, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень були порушені її права, свободи або інтереси. Виходячи із того, що із ініціативою про створення органу самоорганізації населення до відповідної ради зверталися збори (конференція) жителів за місцем проживання, цілком очевидно, що право звертатися до органів адміністративної юстиції має будь-який учасник цих зборів (конференції) або / та члени ініціативної групи, які були уповноважені зборами (конференцією) представляти інтереси учасників у місцевій раді.

### **Стаття 10. Порядок обрання органу самоорганізації населення**

**1. Орган самоорганізації населення обирається зборами (конференцією) жителів за місцем проживання на основі загального, рівного виборчого права шляхом таємного голосування жителів, які на законних підставах проживають на відповідній території. Право голосу на виборах мають жителі, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу жителі, яких визнано судом недієздатними. Загальний склад органу самоорганізації населення визначається зборами (конференцією) жителів за місцем проживання.**

**2. Організація проведення зборів (конференцій) жителів за місцем проживання, як правило, покладається на виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради.**

**3. Орган самоорганізації населення обирається у складі керівника, заступника (заступників) керівника, секретаря, інших членів. Обраними до складу органу самоорганізації населення вважаються особи, які одержали більше половини голосів учасників зборів (конференцій) жителів за місцем проживання.**

**4. Члени органу самоорганізації населення можуть бути достроково відкликані за рішенням зборів (конференцій) жителів за місцем проживання, що утворили даний орган.**

**5. Переобрання органу самоорганізації населення, відкликання, обрання окремих його членів замість вибулих чи зміна кількісного складу органу самоорганізації населення здійснюється зборами (конференцією) жителів за місцем проживання в порядку, встановленому цією статтею.**

Після отримання дозволу на створення органу самоорганізації населення на відповідній території, в межах якої він діятиме, мають бути організовані

---

<sup>1</sup> Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35, / 35-36, 37 / . – Ст. 446.

вибори персонального складу органу самоорганізації населення. Крім того, стаття 10 Закону регламентує порядок оновлення складу органу самоорганізації населення в процесі його діяльності.

**Частина перша коментованої статті** передбачає, що орган самоорганізації населення обирається зборами (конференцією) жителів за місцем проживання на основі загального, рівного виборчого права шляхом таємного голосування жителів, які на законних підставах проживають на відповідній території. Таким чином, для обрання персонального складу органу самоорганізації населення, згода на створення якого була отримана від місцевої ради, необхідно проводити нові збори (конференцію).

Законодавство не встановлює якихось часових обмежень щодо терміну, протягом якого діє дозвіл на створення органу самоорганізації населення. Таким чином обрання першого складу органу самоорганізації населення може відбутися як найближчим часом після отримання такого дозволу, так і через декілька років. На практиці в Україні зафіксовано чимало прикладів, коли між терміном отримання дозволу ради до перших виборів персонального складу органу самоорганізації населення проходило 7-8 років.

Закон також не встановлює, хто саме може скликати збори (конференцію) для проведення виборів, а також не згадує про ініціатора їх скликання. Застаріле, проте чинне Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні передбачає, що збори скликаються головою Ради (тобто у сучасному розумінні сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті (у разі її створення) ради) або її виконавчим органом (яким саме із Положення не видно), громадськими комітетами і радами самоврядування<sup>1</sup> (іншими словами – органами самоорганізації населення). Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» містить згадку лише про одного суб'єкта – сільського, селищного, міського голову, який відповідно до п. 11 ч. 4 ст. 42 «скликає загальні збори громадян за місцем проживання»<sup>2</sup>.

Говорячи про ініціатора скликання зборів (конференції), слід не забувати про членів ініціативної групи, яка обиралася на перших зборах (конференції) жителів, коли вирішувалося питання про ініціювання перед сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою питання про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення. І хоча Закон обмежує її функції виключно представленням інтересів жителів – учасників зборів (конференції) у відповідній місцевій раді, тим не менш, обрані особи є єдиними офіційно уповноваженими представниками первинних зборів (конференції), які можуть діяти від їх імені. А оскільки ці другі збори (конференція) є похідними від рішення, ухваленого на перших зборах (конференції), а також

---

<sup>1</sup> Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року № 3748-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 6. – Ст. 30.

<sup>2</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

те, що підстави скликати другі збори виникають саме після надання дозволу місцевою радою на створення органу самоорганізації населення, ухваленого за активної участі членів ініціативної групи, саме останні могли би теж вважатися ініціаторами їх скликання.

Що стосується кола осіб, які мають право брати участь у цих зборах (конференції), порядку скликання конференції та визначення квоти представництва на ній, правоможності зборів (конференції) розпочинати свою роботу, визначення кола осіб, які мають право вирішального голосу, а також інших питань, пов'язаних із скликанням та проведенням подібних заходів, то для них є цілком актуальними коментарі, що були висловлені до статті 8 Закону із урахуванням особливостей, які передбачені цією статтею (наприклад, щодо способу голосування при обранні персонального складу органу самоорганізації населення).

Визначений законодавцем спосіб обрання органу самоорганізації населення (жителями, які на законних підставах проживають на відповідній території на основі загального, рівного виборчого права шляхом таємного голосування) також є свідченням представницького характеру органів самоорганізації населення. Адже в Україні із використанням таких принципів обираються громадянами тільки Президент України та формуються представницькі органи: Верховна Рада України та місцеві ради. Щоправда, при виборах органів самоорганізації населення часто неможливо реалізувати принцип прямого виборчого права, відповідно до якого кожен виборець віддає свій голос безпосередньо (особисто). Оскільки в більшості випадків проводяться саме конференції, а не збори, де має місце представництво інтересів інших жителів, реалізувати цей принцип на практиці в цих випадках неможливо.

Тож принцип загального виборчого права у коментованій статті зведений до «права голосу» – права бути виборцем. Це право надано жителям, які досягли на день проведення зборів (конференції) вісімнадцяти років. При цьому не мають права голосу жителі, яких визнано судом недієздатними (також див. коментар до ст. ст. 6 та 8). Що стосується іншої складової цього принципу – «права бути обраним», то цей принцип у коментованій статті взагалі не знайшов свого відображення. Частково він відбитий у ст. 6 Закону, яка визначає, що обраними до органу самоорганізації населення можуть бути жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території. Але Закон не визначає, навіть, вік, з якого ці особи можуть бути обраними.

Під принципом рівного виборчого права слід розуміти, що право обирати орган самоорганізації населення належить всім жителям території, в межах якої він діятиме; всі учасники виборів голосують на рівних підставах; всі вони мають по одному голосу; всі кандидати на посади у складі органу самоорганізації населення мають рівні права та обов'язки у виборчому процесі.

Таємне голосування передбачає, що контроль в будь-якій формі за волевиявленням осіб, які беруть участь у голосуванні, не дозволяється. Цей принцип передбачає створення можливості для виборця проголосувати шляхом запов-

нення бюлетенів в окремій кабінці або в окремому приміщенні, спеціально відведеному для голосування. Очевидно, що якщо у виборця виникне бажання заповнити бюлетені у відкритий спосіб, тобто без відвідання кабінки для голосування, він може скористатися таким правом, оскільки це – «абсолютний привілей виборців»<sup>1</sup>. Але право скористатися такою кабінкою чи окремим приміщенням для голосування має бути надано виборцю беззаперечно.

Враховуючи організаційні складнощі, що неминуче супроводжуватимуть процес виборів, які проходять у режимі таємного голосування, законодавець у **частині другій коментованої статті** передбачив, що 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.

Загальний склад органу самоорганізації населення визначається зборами (конференцією) жителів за місцем проживання. Оскільки, відповідно до **частині третьої коментованої статті** орган самоорганізації населення обирається у складі керівника, заступника (заступників) керівника, секретаря, інших членів, визначити його кількісний склад необхідно ще до початку висунування кандидатур на певні посади у складі органу самоорганізації населення та до початку процедури голосування.

Визначаючи загальний склад органу самоорганізації населення, зборам (конференції) необхідно також встановити, скільки осіб на ті чи інші посади в органі самоорганізації населення необхідно обрати. Очевидно, що в органі самоорганізації населення буде один керівник та секретар. А ось заступників у керівника може бути як один, так і декілька. Крім того, необхідно знати, скільки у складі органу самоорганізації населення буде «рядових» членів.

Оскільки відповідно до коментованої статті має відбуватися таємне голосування, а учасникам зборів (конференції) необхідно обрати керівника, заступника (заступників) керівника, секретаря та інших членів органу самоорганізації населення, виконати ці умови окрім того, як проводити окреме голосування по кандидатурам, висунутим на кожну конкретну із посад, неможливо. Таким чином, вибори персонального складу органу самоорганізації населення мають проводитися по чотирьом окремим спискам кандидатів, які висунуті на певну посаду: посаду керівника, заступника (заступників) керівника, секретаря та інших членів. Як результат, кожен із учасників зборів (конференції) має отримати для участі у голосуванні чотири різних бюлетеня із списками кандидатів на кожну із названих посад.

Визначення кількісного складу посад до початку голосування важливо також і для того, щоб виборці мали інформацію про кількість голосів, якими вони можуть розпоряджатися при проведенні голосування. Адже вона має відповідати кількості «вакансій» на ту чи іншу посаду. Таким чином, при виборах:

---

<sup>1</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник. – 8-е изд. – М.: Норма, 2009. – С. 366.



– керівника та секретаря органу самоорганізації населення кожен із виборців в будь-якому випадку матиме по одному голосу, оскільки на кожну із цих посад обиратиметься по одній особі (на зразок одномандатного мажоритарного виборчого округу);

– заступника керівника органу самоорганізації населення – по одному голосу у разі, якщо буде ухвалено рішення про обрання одного заступника (на зразок одномандатного мажоритарного виборчого округу), або декілька голосів, у разі, якщо буде ухвалено рішення про обрання двох чи більшої кількості заступників. При цьому у другому варіанті кількість осіб, за яких зможе проголосувати виборець не повинна перевищувати кількості посад заступників, на які проводяться вибори (на зразок багатомандатного мажоритарного виборчого округу);

– при виборах членів органу самоорганізації населення – кожен із виборців матиме по декілька голосів, кількість яких не повинна перевищувати кількості посад членів, на які проводяться вибори (на зразок багатомандатного мажоритарного виборчого округу).

Закон не регламентує порядок висунення кандидатів до складу органу самоорганізації населення. Проте очевидно, що кандидатури мають висуватися учасниками зборів (конференції) жителів безпосередньо на цих заходах. Також Закон не передбачає, що висуватися на ті чи інші посади можуть тільки особи, які беруть участь у зборах (конференції). Таким чином існує ймовірність, що до того чи іншого бюлетеню, а згодом і до складу органу самоорганізації населення можуть потрапити особи, які на цих заходах взагалі були відсутні. Крім того, ще раз звернемо увагу на те, що законодавець відверто забув обмежити мінімальний вік осіб, які можуть бути обрані до складу органу самоорганізації населення.

Спираючись на наявну практику виборів органів самоорганізації населення, також відзначимо, що на кожну із посад доцільно висунути та включати до бюлетенів кількість кандидатів не меншу, ніж кількість наявних «вакансій». Адже може виникнути ситуація, що кількість кандидатів є меншою, ніж визначений зборами (конференцією) загальний склад органу самоорганізації населення. В такому випадку доведеться висувати на незайняті посади додаткові кандидатури та проводити по них новий, тривалий та організаційно складний процес голосування ще раз.

Необхідність проведення повторних виборів по окремих посадах може виникнути і в тому випадку, якщо одна особа буде одночасно висунута в якості кандидата на різні посади, та, відповідно, буде включена у різні бюлетені, голосування по яких проводиться одночасно. Може трапитися, що така особа буде обрана не на одну посаду, а на більшу кількість посад. В такому випадку їй доведеться визначитися, на якій саме посаді вона бажає залишитися. Як результат, інші посади, на які була обрана ця особа, стануть знов вакантними.

Практика свідчить, що для вирішення всіх питань, пов'язаних із підготовкою, організацією голосування та визначення результатів виборів доцільно створити лічильну (виборчу) комісію. На наше переконання, до її складу відкритим голосуванням доцільно обрати осіб, які беруть участь у зборах (конференції), мають на них право вирішального голосу та не включені в якості кандидатів до бюлетенів по виборах керівника, заступника (заступників) керівника, секретаря та інших членів органу самоорганізації населення. Ця ж комісія могла би за сприяння виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради забезпечити виготовлення виборчих бюлетенів, які необхідні для організації таємного голосування.

Частина третя коментованої статті також встановлює, що обраними до складу органу самоорганізації населення вважаються особи, які одержали більше половини голосів учасників зборів (конференції) жителів за місцем проживання. Подібний підхід, коли переможцем стають особи, які отримали абсолютну більшість голосів виборців (за яких проголосувало більше половини учасників зборів (конференції)), із великою вірогідністю може призводити до ситуацій, коли за результатами голосування не вдасться обрати весь склад органу самоорганізації населення. Адже в процесі виборів, особливо якщо на окремі посади в органі самоорганізації населення було висунуто значно більшу кількість кандидатів ніж число відповідних посад, існує ймовірність значного розпорошення голосів виборців, що і призведе до такого результату. Як бути в цій ситуації, Закон не визначає. Тому, органи місцевого самоврядування намагаються самотужки врегулювати це питання на рівні місцевих нормативно-правових актів.

Наприклад, п. 2.2.10 Положення про органи самоорганізації населення в місті Одесі, яке було затверджене рішенням Одеської міської ради від 14 січня 2002 р. № 3374-XXIII, встановлює, що у випадку, якщо ніхто із осіб, включених до бюлетеню для голосування, не набрав необхідної кількості голосів, або якщо не були обрані усі заступники керівника чи члени органу самоорганізації населення, то відразу після оголошення результатів виборів проводиться другий тур виборів. В бюлетені по виборах керівника, заступника керівника та секретаря органу самоорганізації населення вносяться по дві кандидатури, які отримали найбільшу кількість голосів під час першого туру виборів. У разі проведення другого туру виборів заступників та членів органу самоорганізації населення в бюлетень вносяться кандидатури тих осіб, які не отримали необхідної кількості голосів під час першого туру голосування. У разі, якщо під час другого туру керівник органу самоорганізації населення, його заступник (заступники), секретар або члени органа органу самоорганізації населення не будуть обрані, то проводиться нове висування кандидатів на відповідні посади<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Положение об органах самоорганизации населения в городе Одессе [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.odessa.ua/departments/15505>

**Частина четверта коментованої статті** встановлює, що члени органу самоорганізації населення можуть бути достроково відкликані за рішенням зборів (конференції) жителів за місцем проживання, що утворили даний орган. Щоправда Закон не встановлює, бодай, приблизного переліку підстав для дострокового відкликання окремих членів органу самоорганізації населення, залишаючи це право на розсуд зборів (конференції). Підстави ж для дострокового припинення всього складу органу самоорганізації населення за рішенням зборів (конференції) передбачені статтею 25 Закону: невиконання органом самоорганізації населення рішень зборів (конференції) жителів за місцем проживання, невиконання ним своїх повноважень, а також саморозпуск органу самоорганізації населення.

Відповідно до **частини п'ятої статті 10**, переобрання органу самоорганізації населення, відкликання, обрання окремих його членів замість вибулих чи зміна кількісного складу органу самоорганізації населення здійснюється зборами (конференцією) жителів за місцем проживання в порядку, встановленому цією статтею.

### **Стаття 11. Термін повноважень органу самоорганізації населення**

*Орган самоорганізації населення обирається терміном на строк повноважень відповідної ради, якщо інше не передбачено рішенням ради чи положенням про орган самоорганізації населення.*

Коментована стаття Закону відноситься до числа тих, які найбільш вільно трактуються та застосовуються на практиці органами місцевого самоврядування, що в кінцевому рахунку нерідко призводить до порушення прав як органів самоорганізації населення, так і членів територіальної громади, які проживають на території їх діяльності.

Стаття 11 встановлює термін повноважень органу самоорганізації населення. Відповідно до неї орган самоорганізації населення обирається терміном на строк повноважень відповідної ради, якщо інше не передбачено рішенням ради чи положенням про орган самоорганізації населення.

Слід окремо звернути увагу на термін «обирається», який використав законодавець. Він прямо вказує на те, що тут йдеться про термін, на який *обирається* персональний склад органу самоорганізації населення, а ніяк не про термін, на який *утворюється* сам орган самоорганізації населення як представницький орган, як суб'єкт правовідносин. У такому випадку замість терміну «обирається» у Законі був би використаний термін «утворюється». Сам же орган самоорганізації утворюється на необмежений термін, якщо інше не було визначено відповідною місцевою радою при наданні згоди на його створення із урахуванням рішення зборів (конференції) жителів, яким ініціювалося створення органу самоорганізації населення (також див. коментар до ч. 1 ст. 9 Закону).

Підтвердженням цієї позиції є також те, що в абз. 2 ч. 2 ст. 9 Закону, де йдеться про перелік позицій, які мають бути відображені у рішенні сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, яким вона надає дозвіл на створення органу самоорганізації населення, відсутнє посилання на необхідність визначення органом місцевого самоврядування терміну, на який *утворюється* орган самоорганізації населення.

Ти мене менш, чимало органів місцевого самоврядування, посилаючись саме на коментовану статтю, вимагає від органів самоорганізації повторного проходження складного процесу отримання згоди на його утворення з боку відповідної місцевої ради. Обґрунтовується ця вимога тим, що закінчився термін повноважень ради попереднього скликання, яка надавала дозвіл на створення органу самоорганізації населення, і що на період нового скликання останній має знов отримати дозвіл.

Окрім того, що такий підхід є шкідливим для системного розвитку органів самоорганізації населення, не сприяє стабільності їхньої діяльності, якісному виконанню власних та делегованих повноважень тощо, він суперечить чинному законодавству.

Показовим в цьому сенсі є ситуація із органом самоорганізації населення «Квартальний комітет «Авіатор» (м. Київ), дозвіл на створення якого було дано рішенням Київської міської ради від 26 березня 2003 року № 520/680. Дозвіл було дано тільки на термін повноважень Київської міської ради XXIV скликання. Таким чином, із проведенням виборів нового складу Київської міської ради у березні 2006 року цей орган підлягав ліквідації. Орган самоорганізації населення «Квартальний комітет «Авіатор» звернувся з позовом до Київської міської ради до Святошинського районного суду м. Києва із вимогою визнати вищевказане рішення в частині визначення терміну його повноважень протиправним та таким, що суперечить діючому законодавству.

20 травня 2008 р. суд задовольнив цей позов у повному обсязі, визнає протиправним та скасував п. 11 рішення Київської міської ради від 26 березня 2003 року № 520/680, яким був обмежений термін повноважень цього органу самоорганізації населення. Аналізуючи статтю 11 Закону, суд дійшов висновку, що в ній йдеться про термін повноважень персонального складу органу самоорганізації населення, а не самого органу самоорганізації населення, створеного та зареєстрованого відповідно до чинного законодавства<sup>1</sup>.

Суд фактично підтвердив, що органи самоорганізації населення створюються тільки один раз, а їх персональний склад підлягає періодичному переобранню.

Що стосується, власне, терміну повноважень персонального складу органу самоорганізації населення, то стаття 11 передбачає, що «базовим» для визначенню терміну повноважень персонального складу органу самоорганізації

---

<sup>1</sup> Орловский А. За правдой – в суд / А. Орловский // Соседский вестник. – 2010. – № 5-6. – С. 4.

населення є строк повноважень місцевої ради, яка надала дозвіл на його створення. Станом на момент написання цього коментарю він становить п'ять років. Проте законодавець залишає можливість встановлення й іншого терміну повноважень органу самоорганізації населення. Це може бути зроблено окремим рішенням відповідної ради або положенням про орган самоорганізації населення. Вони можуть передбачати проведення перевиборів керівника, його заступника (-ів), секретаря та членів органу самоорганізації населення, наприклад, через кожні два чи три роки. На нашу думку, встановлювати термін повноважень персонального складу органу самоорганізації населення довший за строк повноважень місцевої ради навряд чи доцільно. Саме такий підхід передбачено п. 2.2.14 Положення про органи самоорганізації населення в місті Одесі, відповідно до якого органи самоорганізації населення в Одесі обираються на строк, визначений загальними зборами або конференцією, але не більше ніж на 5 років<sup>1</sup>.

Важливим є також питання, з якого моменту починаються відлік терміну повноважень органу самоорганізації населення. Відповіді на це питання Закон не містить. Тут також може бути запозичений досвід Одеси. У тому ж п. 2.2.14 Положення про органи самоорганізації населення в місті Одесі визначено, що термін повноважень персонального складу органу самоорганізації населення обчислюється з дня його обрання<sup>2</sup>.

## **Стаття 12. Положення про орган самоорганізації населення**

***1. Збори (конференція) жителів на підставі рішення сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради про створення органів самоорганізації населення відповідно до Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів, актів та рішень відповідних органів місцевого самоврядування затверджують Положення про орган самоорганізації населення (далі – Положення).***

***2. У Положенні зазначаються:***

- 1) назва та юридична адреса органу самоорганізації населення;***
- 2) основні завдання та напрями діяльності органу самоорганізації населення;***
- 3) права і обов'язки членів органу самоорганізації населення;***
- 4) територія, у межах якої діє орган самоорганізації населення;***
- 5) строк повноважень органу самоорганізації населення та порядок їх дострокового припинення;***
- 6) порядок використання коштів та іншого майна, порядок звітності;***
- 7) порядок припинення діяльності органу самоорганізації населення;***

---

<sup>1</sup> Положение об органах самоорганизации населения в городе Одессе [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.odessa.ua/departments/15505>

<sup>2</sup> Там само.

**8) інші питання, пов'язані з діяльністю органу самоорганізації населення.**

**3. Контроль за додержанням органом самоорганізації населення Положення про нього покладається на раду та її виконавчий орган, який здійснив реєстрацію органу самоорганізації населення.**

**Частина перша коментованої статті** передбачає необхідність затвердження зборами (конференцією) жителів Положення про відповідний орган самоорганізації населення. Це має відбуватися на підставі рішення сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, яким відповідно до статті 9 Закону надавався дозвіл на створення органу самоорганізації населення. Таке Положення має розроблятися відповідно до Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів, актів та рішень відповідних органів місцевого самоврядування.

Оскільки затвердження Положення має відбуватися вже після надання дозволу місцевою радою на створення органу самоорганізації населення, це може бути зроблено на зборах (конференції) жителів, на якій обирається персональний склад органу самоорганізації населення.

Очевидно, що Положення затверджується один раз і діє протягом всього періоду, коли існує орган самоорганізації населення. Хоча Закон не встановлює, яким чином до Положення за потреби можуть вноситися зміни, тим не менш, є цілком логічним, що правом вносити такі зміни може бути наділений тільки той суб'єкт, який затвердив само Положення, тобто збори (конференція) жителів.

**Частина друга цієї статті** містить мінімальний перелік тих норм, які мають знайти своє відображення у тексті Положення про орган самоорганізації населення. До числа таких норм належить:

- назва та юридичну адресу органу самоорганізації населення;
- основні завдання та напрями діяльності органу самоорганізації населення;
- права та обов'язки членів органу самоорганізації населення;
- територія, у межах якої здійснює свою діяльність орган самоорганізації населення;
- строк, на який обирається персональний склад органу самоорганізації населення та порядок дострокового припинення його повноважень;
- порядок використання коштів та іншого майна, а також порядок звітності;
- порядок припинення діяльності (ліквідації) органу самоорганізації населення (коментарій з цього приводу див. ст. 25).

Проте, цей перелік не є вичерпним. В Положенні про орган самоорганізації населення, відповідно до **пункту 8 частини другої коментованої статті**, можуть бути включені й інші питання, пов'язані з діяльністю органу самоорганізації населення. Наприклад, в Положенні доцільно визначити, зокрема, місцезнаходження органу самоорганізації населення, процедурні аспекти, пов'язані із проведенням виборів персонального складу органу самоорганізації населення. Тут можуть бути визначені додаткові джерела його фінансування, не заборонені законодавством, деталізовані окремі процедурні аспекти організації

внутрішньої роботи органу самоорганізації населення, визначені підстави для припинення повноважень його керівника, заступника (заступників), секретаря та членів, порядок внесення змін до Положення тощо.

Відповідно до **частини третьої коментованої статті**, контроль за дотриманням органом самоорганізації населення Положення про нього покладається на місцеву раду та її виконавчий орган, який здійснив реєстрацію органу самоорганізації населення. Проте це формулювання зовсім не виключає можливості здійснення подібного контролю з боку суб'єкту, який, фактично створив орган самоорганізації населення та затвердив Положення про нього – зборів (конференції) жителів.

### **Стаття 13. Легалізація органу самоорганізації населення**

*1. Легалізація органу самоорганізації населення є обов'язковою і здійснюється шляхом його реєстрації або повідомлення про заснування.*

*У разі реєстрації орган самоорганізації населення набуває статусу юридичної особи.*

*2. Реєстрація органу самоорганізації населення здійснюється виконавчим комітетом відповідної ради (далі – реєструючий орган).*

*3. Для реєстрації органу самоорганізації населення уповноважені зборами (конференцією) жителів за місцем проживання їх представники подають до реєструючого органу заяву.*

*До заяви про реєстрацію органу самоорганізації населення додаються:*

*1) копія рішення відповідної ради про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення;*

*2) протокол зборів (конференції) жителів за місцем проживання з рішеннями про обрання членів органу самоорганізації населення та його персональний склад, про затвердження Положення, про обрання уповноважених представників для проведення реєстрації органу самоорганізації населення;*

*3) Положення, затверджене зборами (конференцією) жителів за місцем проживання, – у двох примірниках;*

*4) персональний склад членів органу самоорганізації населення із зазначенням прізвищ, імені та по батькові, року народження, місця проживання.*

*4. Заява про реєстрацію органу самоорганізації населення розглядається реєструючим органом у місячний термін з дня подання всіх необхідних документів відповідно до вимог цього Закону.*

*5. Реєструючий орган може проводити перевірку відомостей, що містяться в поданих на реєстрацію документах.*

*6. За результатами розгляду заяви приймається рішення про реєстрацію або відмову в реєстрації.*

*7. Підставою для відмови у реєстрації є обрання органу самоорганізації населення з порушенням вимог Конституції України, цього Закону, Закону*

*України “Про місцеве самоврядування в Україні” та інших нормативно-правових актів.*

*8. Про результати розгляду заяви реєструючий орган у 10-денний термін з дня прийняття рішення про реєстрацію або про відмову в реєстрації повідомляє уповноважених зборами (конференцією) жителів за місцем проживання їх представників.*

*9. Рішення про відмову у реєстрації органу самоорганізації населення може бути оскаржено у встановленому законом порядку до суду.*

*10. У разі внесення змін до Положення до реєструючого органу подаються:*

*заява, підписана керівником органу самоорганізації населення;*

*протокол зборів (конференції) жителів за місцем проживання про затвердження змін до Положення, текст змін.*

*11. Органи самоорганізації населення можуть легалізувати своє заснування шляхом письмового повідомлення відповідного виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради.*

*12. 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 органам самоорганізації населення у проведенні їх легалізації.*

Коментована стаття визначає умови та порядок легалізації органів самоорганізації населення.

**Частина перша цієї статті** передбачає, що легалізація органу самоорганізації населення є обов'язковою. При цьому орган самоорганізації населення може бути легалізований в один із двох способів: або шляхом реєстрації, або шляхом повідомлення про своє заснування. Ключова відмінність цих двох способів легалізації полягає у правових наслідках, до яких призводить вибір того чи іншого способу. Адже у разі реєстрації орган самоорганізації населення набуває статусу юридичної особи і, відповідно, наділяється цивільною правоздатністю і дієздатністю, може бути позивачем та відповідачем у суді відповідно до положень Цивільного кодексу України<sup>1</sup>. Якщо ж легалізація відбувається шляхом повідомлення про заснування, орган самоорганізації населення статусу юридичної особи не набуває.

На практиці часто виникає питання, хто має визначати, в який спосіб буде відбуватися легалізація органу самоорганізації населення. Прямої відповіді на це питання у законодавстві України немає. Але оскільки законодавство не відносить це питання до числа повноважень місцевих рад, які надають дозвіл на створення органу самоорганізації населення (див. ст. 9 Закону), а також те,

---

<sup>1</sup> Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 року № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40-44. – Ст. 356.



що органи місцевого самоврядування та їх посадові особи відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України<sup>1</sup>, очевидно, що сільські, селищні, міські, районні у місті (у разі їх створення) ради не мають права вирішувати питання про спосіб легалізації органу самоорганізації населення. Навряд чи самостійно це питання також можуть вирішувати представники, уповноважені зборами (конференцією) жителів за місцем проживання. Адже Закон покладає на них виконання тільки технічних функцій, які пов'язані із поданням на розгляд виконавчого комітету місцевої ради пакету документів, необхідного для легалізації органу самоорганізації населення. Таким чином, виходить, що питання про спосіб легалізації мають вирішувати тільки збори (конференція) жителів під час проведення других зборів (конференції), на яких обирається персональний склад органу самоорганізації населення, затверджується Положення про нього тощо, що виглядає цілком логічним. Адже саме вони вирішують ключові питання, пов'язані із утворенням органу самоорганізації населення.

Оскільки надаючи дозвіл на створення органу самоорганізації населення, відповідна місцева рада не визначає спосіб легалізації органу самоорганізації населення, а також те, що цей дозвіл надається тільки один раз (більш детально на цю тему див. у коментарі до ч. 1 ст. 9 та ст. 11), рада також не може в будь-який спосіб завадити ухваленню зборами (конференцією) рішення про зміну способу легалізації органу самоорганізації населення. На практиці в окремих випадках на зборах (конференціях) виникають питання про необхідність проведення реєстрації органу самоорганізації населення, раніше легалізованого шляхом повідомлення. Якщо таке трапляється, то на наше переконання, збори (конференція) не повинні звертатися до сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі їх створення) ради з цього приводу для отримання ще якогось додаткового дозволу. На жаль, такі вимоги порою неправомірно висувуються місцевими радами. В описаній ситуації уповноважені зборами (конференцією) представники мають звертатися безпосередньо до органу, який здійснює реєстрацію органу самоорганізації населення.

**Частина друга та третя коментованої статті** регламентують окремі процедурні моменти, пов'язані із підготовкою до реєстрації органу самоорганізації населення. Зокрема, передбачено, що така реєстрація здійснюється виконавчим комітетом відповідної ради (далі – реєструючим органом). Аналогічна норма передбачена й у підп. 7 п. б) ч. 1 ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка відносить повноваження щодо «реєстрації у встановленому порядку ... органів територіальної самоорганізації населення,

---

<sup>1</sup> Конституція України: Закону України Закон від 28 червня 1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №№ 30. – Ст. 141.

які створюються і діють відповідно до законодавства» до числа делегованих повноважень виконавчим органам сільських, селищних, міських рад<sup>1</sup>.

Для реєстрації органу самоорганізації населення представники, уповноважені зборами (конференцією) жителів за місцем проживання, мають подати до реєструючого органу заяву. Закон не визначає, в якій саме формі має бути оформлена така заява: в нотаріально завірненій або в простій письмовій формі. Враховуючи цю обставину, особи, які подають заяву до реєструючого органу, можуть самостійно обирати форму її оформлення.

До заяви про реєстрацію органу самоорганізації населення мають бути додані наступні документи:

- копія рішення відповідної ради про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення;

- протокол зборів (конференції) жителів за місцем проживання з рішеннями про обрання членів органу самоорганізації населення та його персональний склад, про затвердження Положення, про обрання уповноважених представників для проведення реєстрації органу самоорганізації населення;

- Положення, затверджене зборами (конференцією) жителів за місцем проживання (у двох примірниках);

- персональний склад членів органу самоорганізації населення із зазначенням прізвищ, імені та по батькові, року народження, місця проживання.

Закон не надає право реєструючому органу вимагати від представників зборів (конференції) під час реєстрації подання будь-яких додаткових документів окрім тих, які прямо вказані в Законі. Тим не менше, враховуючи вимогу ч. 4 ст. 89 Цивільного кодексу України, відповідно до якої при реєстрації будь-якої юридичної особи до єдиного державного реєстру мають, зокрема, вноситися відомості про її місцезнаходження<sup>2</sup>, цілком виправданою може бути вимога реєструючого органу про надання цієї інформації.

**Частини з четвертої по дев'яту статті 13** регламентують окремі аспекти, пов'язані із реєстрацією органу самоорганізації населення. Так, встановлено, що заява про реєстрацію органу самоорганізації населення розглядається реєструючим органом у місячний термін з дня подання всіх необхідних документів відповідно до вимог цього Закону. Слід окремо звернути увагу на те, що вказаний місячний термін починає обчислюватися саме з дати подання *всіх* (курсив – *О.О.*) документів. Таким чином, у разі подання неповного комплекту документів або наявності зауважень до їх оформлення, реєструючий орган має право призупинити подальшу реєстрацію органу самоорганізації населення, проінформувачи про це та про наявні проблеми представників зборів (конференції), або повернути документи заявникам на доопрацювання із наданням коментарів

---

<sup>1</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

<sup>2</sup> Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 року № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40-44. – Ст. 356.

щодо виявлених порушень. В такому випадку, після доукомплектування та (або) доопрацювання документи можуть бути повторно подані реєструючому органу.

В Законі відсутня інформація про те, що при реєстрації органу самоорганізації населення реєструючим органом може стягуватися якась плата за надання цієї адміністративної послуги. Як свідчить аналіз наявної практики, на місцевому рівні існують протилежні підходи до цього питання. Наприклад, при реєстрації органів самоорганізації населення Ленінською районною державною адміністрацією міста Севастополя стягується реєстраційний збір у розмірі десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян – 170 грн. Така вимога обґрунтовується реєструючим органом положеннями ст. 10 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців»<sup>1</sup>, оскільки під за результатами реєстрації орган самоорганізації населення набуває статусу юридичної особи<sup>2</sup>.

Зовсім інший підхід було обрано, наприклад, в містах Северодонецьку та Одесі. Стандарт надання адміністративної послуги організаційним відділом Северодонецької міської ради щодо отримання дозволу на створення органу самоорганізації населення та проведення його легалізації, який було затверджено рішенням виконкому Северодонецької міської ради від 22 березня 2011 року № 386 визначає, що така адміністративна послуга надається на безоплатній основі<sup>3</sup>. Схожа ситуація спостерігається і в м. Одесі. Тимчасове Положення про порядок легалізації органів самоорганізації населення міста Одеси, яке було затверджено рішенням Одеської міської ради від 14 січня 2002 р. № 3374-XXIII, встановлює, що органи самоорганізації населення звільнюються від плати за їх легалізацію<sup>4</sup>. Як бачимо, і Северодонецьк, і Одеса виходили із того, що Закон України «Про органи самоорганізації» не передбачає необхідність стягнення такої плати, і керувалися у своїй діяльності положеннями саме цього Закону. Крім того, відсутність плати за надання адміністративної послуги з легалізації органу самоорганізації населення в цих містах аргументується також важливістю забезпечення участі населення у вирішенні питань місцевого значення та необхідності створення умов для розвитку органів самоорганізації населення.

---

<sup>1</sup> Про державну реєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців: Закон України від 15 травня 2003 року № 755-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 31-32. – Ст. 263.

<sup>2</sup> Ульянова Т. Самоврядна громада / Т. Ульянова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/974/>

<sup>3</sup> Стандарт надання адміністративної послуги організаційним відділом Северодонецької міської ради щодо отримання дозволу на створення органу самоорганізації населення та проведення його легалізації / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sed-rada.gov.ua/administrativni-poslugi/standarti-nadannya-adm456n456strativnih-poslug/standart-nadannya-adm456n456strativno-poslugi-organ456zac456nim-v456dd456lom-s454v454rodonecko-m456sko-radi-schodo-otrimannya-dozvolu-na-stvorenniya-organu-samoorgan456zac456-naselennya-ta-provedennya-iogo-legal456zac456/>

<sup>4</sup> Орловський О.С., Крупник А.С. Створення, організація діяльності та ліквідація органів самоорганізації населення в місті Одесі. Збірник нормативних актів та методичних рекомендацій (3 вид., доповнене та змінене). – Одеса: ПП „Євродрук”, 2011. – С. 86.

**Частина п'ята коментованої статті** передбачає, що реєструючий орган може проводити перевірку відомостей, що містяться в поданих на реєстрацію документах. Як свідчить практика, найбільш прискіпливо реєструючий орган перевіряє правильність оформлення протоколу зборів (конференції) жителів за місцем проживання. На найбільшу увагу, як правило, заслуговує додаток до протоколу із списком учасників зборів (конференції), а також питання про визнання квоти представництва у разі проведення конференції. І це повністю виправдано: адже саме від належного рівня представництва на цих заходах залежить легітимність самого органу самоорганізації населення. Тим більше, що саме навколо неналежної кількості учасників зборів (конференції) найчастіше починаються спори, вносяться акти прокурорського реагування, подаються позови до суду тощо. Крім того, реєструючий орган особливо ретельно перевіряє текст Положення про орган самоорганізації населення на предмет відповідності його вимогам законодавства України.

За результатами розгляду заяви та доданих до неї документів реєструючий орган приймає рішення про реєстрацію органу самоорганізації населення або про відмову в реєстрації. Закон встановлює, що підставою для відмови у реєстрації є обрання органу самоорганізації населення з порушенням вимог законодавства України. Найчастіше, як вже зазначалося вище, таке рішення ухвалюється у разі порушення вимог щодо рівня представництва на зборах (конференції).

Незалежно від того, яке було ухвалено рішення (позитивне чи негативне) щодо реєстрації органу самоорганізації населення, реєструючий орган відповідно до **частини восьмої коментованої статті** у десятиденний термін з дня прийняття рішення зобов'язаний повідомити про нього представників, уповноважених зборами (конференцією) жителів за місцем проживання.

Закон передбачає, що рішення про відмову у реєстрації органу самоорганізації населення може бути оскаржено у встановленому законом порядку до суду. Щоправда, Закон не встановлює, хто може бути суб'єктом такого оскарження. На наше переконання, тут є цілком актуальним коментар, який був наданий до частини 5 статті 9 Закону щодо оскарження рішення сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради про відмову у наданні дозволу на створення органу самоорганізації населення. Єдина відмінність полягає у тому, що на етапі створення органу самоорганізації населення уповноважені зборами (конференцією) особи називаються ініціативною групою, а на етапі реєстрації – представниками.

**Частина одинадцята коментованої статті** встановлює, що органи самоорганізації населення можуть легалізувати своє заснування шляхом письмового повідомлення відповідного виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради. Якихось додаткових вимог щодо необхідності подання інших документів, відомостей тощо, Закон не передбачає. Висування таких вимог з боку виконавчого комітету відповідної

місцевої ради на практиці свідчило би про перевищення ним власних повноважень.

Закон також не містить вимогу щодо необхідності ведення реєстру органів самоорганізації населення, легалізованих у будь-який спосіб. Тим не менш, подібна практика окремими органами місцевого самоврядування ведеться. З нашою точки зору, це цілком виправдано. Наприклад, в Одесі відповідно до розпорядження Одеського міського голови від 22 липня 2009 р. № 1589-01р управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення Одеської міської ради з 1 вересня 2009 р. є відповідальним за реєстр, реєстраційні справи, справи стосовно легалізації шляхом повідомлення про заснування органів самоорганізації населення. До ухвалення цього розпорядження вказаними питанням опікувався відділ державних реєстраторів виконавчого комітету Одеської міської ради<sup>1</sup>.

**Частина десята статті 13** містить вказівку на вичерпний перелік документів, які мають подаватися до реєструючого органу у разі внесення змін до Положення. До них відноситься:

- заява, підписана керівником органу самоорганізації населення (при цьому Закон не вимагає обов'язковості засвідчення підпису керівника у нотаріальному порядку);
- протокол зборів (конференції) жителів за місцем проживання про затвердження змін до Положення;
- текст самих змін.

Очевидно, що внесення змін до Положення може оформлюватися як у вигляді окремих додатків до нього, так і шляхом його викладення у новій редакції за умови дотримання вимог чинного законодавства.

Надзвичайно важливим слід вважати положення **частини дванадцятої коментованої статті**. Відповідно до неї, 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 органам самоорганізації населення у проведенні їх легалізації. Звертає на себе увагу категорична вимога Закону щодо необхідності затвердження методичних рекомендацій. Вони мають сприяти роз'ясненню зацікавленим особам (перш за все, уповноваженим представникам зборів (конференцій) жителів за місцем проживання, новообраним органам самоорганізації населення та їх представникам) окремих правових, організаційних та інших аспектів проведення легалізації органів самоорганізації населення як шляхом реєстрації, так і шляхом повідомлення про заснування. Такі методичні рекомендації є сьогодні

---

<sup>1</sup> Про заходи з реалізації рішення Одеської міської ради від 07.07.2009 № 4404-V «Про вдосконалення реалізації повноважень з легалізації місцевих об'єднань громадян та місцевих осередків об'єднань громадян, органів самоорганізації населення, об'єднань співвласників багатоквартирних будинків: Розпорядження Одеського міського голови від 22 липня 2009 р. №1589-01р / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.odessa.ua/ru/acts/mayor/22251/>

вже досить поширеними, а в мережі Інтернет можна знайти чимало згадок про подібні рішення<sup>1 2 3</sup>. Окрім підготовки рекомендацій, виконавчий комітет має надавати органам самоорганізації населення практичну допомогу, якої вони потребують в процесі власної легалізації.

---

<sup>1</sup> Див: Хмільник тепер має чіткий алгоритм легалізації органів самоорганізації населення / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo-hm.org.ua/hmilnyk-teper-maje-chitkyj-alhorytm-lehalizatsiji-orhaniv-samoorhanizatsiji-naselennya>

<sup>2</sup> Методичні рекомендації з питань застосування Закону України «Про органи самоорганізації населення» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.chernihiv-oblrada.gov.ua/index.php?th=cat&cat\\_id=19&item\\_id=716](http://www.chernihiv-oblrada.gov.ua/index.php?th=cat&cat_id=19&item_id=716)

<sup>3</sup> Органи самоорганізації населення як самостійна ланка місцевого самоврядування / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kryvyirih.dp.ua/ua/st/pg/50710304645956\\_s](http://www.kryvyirih.dp.ua/ua/st/pg/50710304645956_s)

### Розділ III

## ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ

### Стаття 14. Власні повноваження органу самоорганізації населення

1. Органу самоорганізації населення у межах території його діяльності під час його утворення можуть надаватися такі повноваження:

1) представляти разом з депутатами інтереси жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади;

2) сприяти додержанню Конституції та законів України, реалізації актів Президента України та органів виконавчої влади, рішень місцевих рад та їх виконавчих органів, розпоряджень сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі її створення) ради, рішень, прийнятих місцевими референдумами;

3) вносити у встановленому порядку пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів;

4) організовувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, проведення робіт з благоустрою, озеленення та утримання в належному стані садиб, дворів, вулиць, площ, парків, кладовищ, братських могил, обладнанні дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами тощо; з цією метою можуть створюватися тимчасові або постійні бригади, використовуватися інші форми залучення населення;

5) організовувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони пам'яток історії та культури, ліквідації наслідків стихійного лиха, будівництві і ремонті шляхів, тротуарів, комунальних мереж, об'єктів загального користування із дотриманням встановленого законодавством порядку проведення таких робіт;

6) здійснювати контроль за якістю надаваних громадянам, які проживають у жилих будинках на території діяльності органу самоорганізації населення, житлово-комунальних послуг та за якістю проведених у зазначених жилих будинках ремонтних робіт;

7) надавати допомогу навчальним закладам, закладам та організаціям культури, фізичної культури і спорту у проведенні культурно-освітньої, спортивно-оздоровчої та виховної роботи серед населення, розвитку художньої творчості, фізичної культури і спорту; сприяти збереженню культурної спадщини, традицій народної культури, охороні пам'яток історії та культури, впровадженню в побут нових обрядів;

8) організовувати допомогу громадянам похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів, партизанів та військовослужбовців, малозабезпеченим та багатодітним сім'ям, а також самотнім громадянам, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, вносити пропозиції з цих питань до органів місцевого самоврядування;

9) надавати необхідну допомогу органам пожежного нагляду в здійсненні протипожежних заходів, організовувати вивчення населенням правил пожежної безпеки, брати участь у здійсненні громадського контролю за дотриманням вимог пожежної безпеки;

10) сприяти відповідно до законодавства правоохоронним органам у забезпеченні ними охорони громадського порядку;

11) розглядати звернення громадян, вести прийом громадян;

12) вести облік громадян за віком, місцем роботи чи навчання, які мешкають у межах території діяльності органу самоорганізації населення;

13) сприяти депутатам відповідних місцевих рад в організації їх зустрічей з виборцями, прийому громадян і проведенні іншої роботи у виборчих округах;

14) інформувати громадян про діяльність органу самоорганізації населення, організовувати обговорення проектів його рішень з найважливіших питань.

2. Орган самоорганізації населення набуває власних повноважень з дня його легалізації в порядку, встановленому статтею 13 цього Закону.

3. Орган самоорганізації населення, як правило, не може бути позбавлений власних повноважень до припинення його діяльності в установленому законом порядку, крім випадків, передбачених статтею 26 цього Закону.

4. Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада передає органу самоорганізації населення відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для реалізації зазначених повноважень, здійснює контроль за їх виконанням.

Частина перша коментованої статті містить положення про те, що під час утворення органу самоорганізації населення йому можуть надаватися певні повноваження, які є чинними у межах території діяльності органу самоорганізації населення. Слід підкреслити, що даний перелік є вичерпним, а законодавець не передбачив можливості закріплення за органом самоорганізації населення будь-яких інших повноважень, окрім тих, що перелічені в цій частині.

Особливу увагу в цій нормі слід звернути саме на слово «можуть». Тобто, за логікою законодавця, місцева рада, яка дає згоду на утворення органу самоорганізації населення, може наділяти, а *може і не наділяти* цей орган власними повноваженнями. В останньому випадку важко уявити, як може і чи може взагалі діяти орган самоорганізації населення, не наділений цими повноваженнями. Іншими словами, навіть формально не забороняючи створення органу самоорганізації населення, місцева рада може фактично заблокувати цю ініціативу громадськості, не наділивши цей орган будь-якими власними повноваженнями.

Оскільки законодавець не передбачив обов'язковості наділення органів самоорганізації населення всіма визначеними статтею 14 повноваженнями, місцеві ради можуть наділяти ці органи лише окремими з цих повноважень. Прикладом такого підходу може бути виключення за ініціативою депутатів



Одеської міської ради з переліку повноважень, якими традиційно у повному обсязі статті 14 Закону наділяла міська рада органи самоорганізації населення при їх створенні, пункту першого, а саме: *«1) представляти разом з депутатами інтереси жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади»*.

Це обмеження, зокрема внесено у п. 3.1 «Положення про органи самоорганізації населення в місті Одесі», затвердженого рішенням Одеської міської ради від 14 січня 2002 року № 3374-III, за яким «органи самоорганізації населення в межах території своєї діяльності можуть реалізовувати повноваження передбачені ч. 1 ст. 14 Закону України «Про органи самоорганізації населення» *(за винятком, повноважень, передбачених п. 1)*, а також інші повноваження, передбачені іншими нормативними актами, прийнятими на основі добровільно взятих на себе органом самоорганізації населення зобов'язань при наявності згоди жителів відповідної території, вираженого на загальних зборах, конференції»<sup>1</sup>.

Такий підхід, який реалізується у рішеннях міської ради при дачі згоди на створення органів самоорганізації населення, свідчить про те, що депутати сприймають органи самоорганізації населення своїми «конкурентами при владі». Зокрема, ця норма реалізована в рішеннях: від 8 квітня 2011 року № 580-VI «Про надання згоди на створення органу самоорганізації населення комітету «Мар-сельський» в місті Одесі»<sup>2</sup>; від 23 грудня 2011 року № 1665-VI «Про надання згоди на створення органу самоорганізації населення комітету мікрорайону «Суворовський» в місті Одесі»<sup>3</sup>; від 23 грудня 2011 року № 1666-VI «Про надання згоди на створення органу самоорганізації населення комітету мікрорайону «Таїровський» в місті Одесі»<sup>4</sup> та ін.

З правової точки зору виключення згаданої норми з переліку можливих власних повноважень органів самоорганізації населення, які можуть бути їм надані міською радою при утворенні, у міському «Положенні про органи самоорганізації населення в місті Одесі» є порушенням законодавства.

Разом із тим це обмеження, введене на рівні локального нормативно-правового акту, не може позбавити орган самоорганізації населення його статусу як представницького органу жителів, які на законних підставах прожи-

---

<sup>1</sup> Положение об органах самоорганизации населения в городе Одессе [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.odessa.ua/departments/15505>

<sup>2</sup> Про надання згоди на створення органу самоорганізації населення комітету «Марсельський» в місті Одесі: Рішення Одеської міської ради / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.odessa.ua/ru/acts/council/33957/>

<sup>3</sup> Про надання згоди на створення органу самоорганізації населення комітету мікрорайону «Суворовський» в місті Одесі: Рішення Одеської міської ради / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.odessa.ua/ru/acts/council/38678/>

<sup>4</sup> Про надання згоди на створення органу самоорганізації населення комітету мікрорайону «Таїровський» в місті Одесі: Рішення Одеської міської ради / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.odessa.ua/ru/acts/council/38626/>

вають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених Законом (ст. 2), зокрема, вирішення питань місцевого значення (ст. 3). Крім того, відповідно до статті 27 Закону, члени органу самоорганізації населення мають право брати участь у засіданнях відповідних місцевих рад та їх виконавчих органів, що стосуються їх діяльності, а також при розгляді питань, ініційованих органом самоорганізації населення, з правом дорадчого голосу.

Тобто, можна зробити висновок, що введене рішенням Одеської міської ради обмеження права органів самоорганізації населення представляти разом з депутатами інтереси жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста у міській раді та її органах, а також у місцевих органах виконавчої влади не несе будь-яких правових наслідків, а лише характеризує політику самої міської ради по відношенню до органів самоорганізації населення.

Що стосується практичної реалізації згаданих положень частини першої статті 14 коментованого Закону, то тут також виникає чимало запитань. Чим керуватися місцевій раді при вирішенні питання про наділення органу самоорганізації населення, що утворюється, власними повноваженнями? Адже на цьому етапі ще нічого не відомо про його бажання і можливості реалізувати ці повноваження. Немає також даних про персональний склад органу самоорганізації населення, оскільки він формується лише на наступному етапі утворення. Ще не створено, як правило, інфраструктури цього органу, не напрацьовано авторитету серед мешканців його території.

Але надаючи дозвіл на створення майбутнього органу самоорганізації населення і приймаючи при цьому рішення про наділення його власними повноваженнями із можливого набору, що міститься у статті 14 коментованого Закону, місцева рада може не боятися помилитися. Оскільки повноваження, якими вона наділяє орган самоорганізації населення, не є владними. Вони, скоріше, є набором потенційних можливостей мікрогромади безпосередньо та через своїх представників в цьому органі сприяти вирішенню проблемних питань життєдіяльності цієї мікрогромади.

А якщо виходити з необхідності супроводження процедури наділення органу самоорганізації населення власними повноваженнями передачею йому відповідних фінансових та матеріально-технічних ресурсів для можливості реалізації цих повноважень, то до цього процесу місцева рада та її органи мають підійти з усією відповідальністю. Зокрема, може йтися про опрацювання методичних рекомендацій виконавчих органів місцевої ради щодо критеріїв, за якими може вирішуватись питання про наділення створюваного органу самоорганізації населення певним обсягом власних повноважень – у залежності від його територіального статусу (будинковий, вуличний, квартальний, мікрорайонний, районний, селищний, сільський тощо), кадрової спроможності, бажання членів ініціативної групи або рішення перших загальних зборів (конференції) відповідної мікрогромади тощо.

Але у будь-якому разі при визначенні обсягу власних повноважень, якими місцева рада наділяє орган самоорганізації населення при його утворенні, слід

виходити з того, що утворення цього органу відбувається саме за ініціативою мешканців відповідної території. Ця конституційна норма закріплена у частині шостій статті 140 Конституції України, а також у статті 8 Закону України «Про органи самоорганізації населення». Тому логічно, щоб при висуванні ініціативи про утворення органу самоорганізації населення загальні збори (конференція) мешканців певної території приймали окреме рішення щодо бажаного складу власних повноважень (робили своєрідний запит місцевій раді), якими вони пропонують наділити створюваний ними орган самоорганізації населення. Можливо, що якісь із набору повноважень, передбачених статтею 14 згаданого Закону, мешканці порохують для себе наразі неактуальними.

Ще питання, яке виникає з аналізу норми частини першої коментованої статті: а чи можна наділяти орган самоорганізації населення власними повноваженнями поетапно: спочатку, при наданні згоди на створення – у межах певного мінімального обсягу, а потім, після його організаційного становлення і нарощування власного організаційного і кадрового потенціалу, – збільшувати обсяг власних повноважень аж до повного обсягу, передбаченого статтею 14 коментованого Закону? Відповідь на це запитання, виходячи з буквального трактування вимог частини першої статті 14, є негативною. Адже в цій нормі чітко зазначено, що власні повноваження можуть надаватися органу самоорганізації населення лише «під час його утворення». Це, безумовно, обмежує можливості місцевої ради діяти у цьому питанні адекватно без побоювання отримати «кота в мішку».

**Пункт 1 частини першої коментованої статті** передбачає наділення органу самоорганізації населення правом представляти разом із депутатами інтереси жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади. Дійсно, оскільки згідно зі статтею 2 цього Закону, органи самоорганізації населення є представницькими органами, вони мають представляти інтереси членів мікрогромади, яка їх утворила. Ця функція здійснюється шляхом артикуляції, тобто вираження і донесення цих законних інтересів до відповідних інстанцій, які мають їх враховувати і задовольняти, а також шляхом відстоювання та лобювання цих інтересів у згаданих інстанціях.

Зокрема, керуючись аналогією права відносно статті 11 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»<sup>1</sup>, де йдеться про представницькі функції депутатів, орган самоорганізації населення, отримуючи власні повноваження, передбачені пунктом 1 частини першої статті 14, наділяється правом:

1) офіційно представляти інтереси мікрогромади в місцевих органах виконавчої влади, відповідних органах місцевого самоврядування, підприємствах, установах та організаціях незалежно від форми власності з питань, що належать до відання цього органу самоорганізації населення;

---

<sup>1</sup> Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 року № 93-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 40. – Ст. 290.

2) брати участь з правом дорадчого голосу у засіданнях міської ради та її органів;

3) порушувати перед місцевими органами виконавчої влади, відповідними органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями незалежно від форми власності, та їх посадовими особами, а також керівниками правоохоронних та контролюючих органів питання, що зачіпають інтереси жителів відповідної території;

4) вносити на розгляд місцевих органів виконавчої влади, відповідних органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, та їх посадових осіб пропозиції з питань, пов'язаних з реалізацією власних повноважень, брати участь у їх розгляді;

5) звертатись зі зверненнями, вимагати усунення порушень законності і встановлення правового порядку.

Варто також зазначити, що представлення інтересів жителів відповідної території є не тільки *правом* органу самоорганізації населення, а й його *обов'язком*.

Реалізація згаданої вище норми **пункту 1 частини першої статті 14** тісно пов'язана із відповідними нормами Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»<sup>1</sup>, де міститься декілька згадувань про органи самоорганізації, з якими у тій чи іншій формі має співпрацювати депутат місцевої ради.

Зокрема, стаття 11 (пункт 1 частини першої) серед прав депутата місцевої ради у виборчому окрузі передбачає право брати участь з правом дорадчого голосу у засіданнях органів самоорганізації населення, що проводяться в межах території його виборчого округу.

Ця ж стаття (частина третя) Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» закріплює відповідальність депутата місцевої ради перед виборцями та підзвітність їм, а також передбачає його взаємодію з органами самоорганізації населення в його роботі у виборчому окрузі.

Відповідно до положень частини третьої статті 16 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» на вимогу зборів виборців за місцем проживання, а також органів самоорганізації населення у будь-який час може бути проведено звіт депутата місцевої ради. Не ясно, правда, як розповсюджується ця норма на випадки, коли, наприклад, територія діяльності органу самоорганізації населення лише частково входить до виборчого округу депутата або коли із цією вимогою до депутата окремо звертаються будинкові комітети, розташовані на території його виборчого округу.

Але співпраця депутатів із органами самоорганізації населення не обмежується лише згаданими формами. Відповідно до частини шостої статті 17 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» депутат місцевої ради бере участь в організації виконання доручень виборців як одноособово, так і в

---

<sup>1</sup> Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 року № 93-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 40. – Ст. 290.

складі постійних і тимчасових комісій ради або в складі утвореної з цією метою депутатської групи, може залучати до їх виконання органи самоорганізації населення та виборців відповідного виборчого округу.

Тут важливо підкреслити, що усе вищезгадане стосовно співпраці депутатів із органами самоорганізації населення стосувалося депутатів, обраних за мажоритарним принципом, виборчий округ яких співпадає чи охоплює (повністю або частково) територію діяльності цих органів. Але в законодавстві відсутні прямі посилення на форми взаємодії з органами самоорганізації населення депутатів, обраних за пропорційним принципом від місцевих організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Хіба що до цих «депутатів-пропорційників» можна застосувати згадані вище норми стосовно взаємодії органів самоорганізації населення з «депутатами-мажоритарщиками», розглядаючи в якості виборчого округу перших усю територію міста чи району в місті (коли йдеться про районні у місті ради).

Треба додати, що крім пункту 1 частини першої коментованої статті питання взаємодії органу самоорганізації населення із депутатами регулюється також **пунктом 13 цієї ж частини статті 14**. Зокрема, йдеться про те, що органи самоорганізації населення мають сприяти депутатам відповідних місцевих рад в організації їх зустрічей з виборцями, прийому громадян і проведенні іншої роботи у виборчих округах. Тут керівники та активісти органів самоорганізації населення мають подбати про те, аби ефективно організувати співпрацю органів самоорганізації населення з депутатами місцевої ради, обраними за відповідним округом, для представлення інтересів жителів території діяльності цього органу.

Згідно із **пунктом 2 частини першої статті 14**, органи самоорганізації мають сприяти додержанню Конституції та законів України, реалізації актів Президента України та органів виконавчої влади, рішень місцевих рад та їх виконавчих органів, розпоряджень сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі її створення) ради, а також рішень, прийнятих місцевими референдумами.

Реалізація цієї комплексної норми викликає чимало запитань. По-перше, не вказано, додержанню ким усіх вказаних актів мають сприяти органи самоорганізації населення. Адже кожен такий акт адресований певній цільовій групі, до якої можуть належати і органи публічної влади, і суб'єкти підприємства, і громадські утворення, і члени територіальної громади.

По-друге, для реалізації цього завдання органи самоорганізації населення повинні мати відповідні повноваження. Тож, повноважень, якими наділяє їх місцева рада, може не вистачити.

По-третє, для реалізації цього повноваження можуть знадобитися окремі, додаткові ресурси, крім тих, що мають бути виділені органу самоорганізації населення для реалізації власних повноважень у цілому. Яким чином і під що вказаний орган може отримати ці ресурси?

Відповіді на ці запитання наразі і складають механізми реалізації цих норм Закону на практиці. Частина цих механізмів буде представлена в коментарях до розділу V Закону, зокрема, через місцевий досвід, накопичений сьогодні в Україні.

Нарешті, для того, аби визначитись, якою мірою орган самоорганізації населення міг би долучитись до виконання рішень місцевих рад та їх виконавчих органів, розпоряджень сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі її створення) ради, які зачіпають інтереси членів відповідної мікрогромади, цей орган самоорганізації населення має своєчасно отримувати усі ці акти, а також брати участь у їх підготовці та громадському обговоренні.

Цілком логічним для органу самоорганізації населення виглядає повноваження, передбачене **пунктом 3 частини першої статті 14**, – вносити у встановленому порядку пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів.

Для реалізації цього повноваження органу самоорганізації населення відповідна місцева рада має встановити і закріпити у відповідному локальному організаційно-правовому акті (статуті територіальної громади, положенні, регламенті тощо) форму та порядок внесення згаданих пропозицій та їх врахування у програмах соціально-економічного і культурного розвитку та проектах місцевих бюджетів. Бажано при цьому, щоб крім рекомендацій, що треба зробити органам влади, ці пропозиції містили зобов'язання самих органів самоорганізації населення щодо їх безпосередньої участі у виконанні тих завдань, що подаються у вигляді пропозицій, та в організації участі у цьому мешканців відповідних територій.

Для прикладу можна згадати досвід міста Одеси, де розпорядженням міського голови від 7 листопада 2008 року № 1329-01р «Про Порядок розроблення, фінансування, моніторингу та оцінки міських цільових програм, звітності про їх виконання та включення до щорічних програм соціально-економічного розвитку міста Одеси» органам самоорганізації населення було надано право ініціювати розроблення будь-яких міських цільових програм<sup>1</sup>. А починаючи з 2007 року, в План соціально-економічного розвитку міста Одеси введено окремий розділ «Органи самоорганізації населення», який містить форми і механізми їх участі у реалізації цього Плану<sup>2</sup>.

Доволі насиченим з точки зору обсягу власних повноважень, що можуть бути надані органу самоорганізації населення, є **пункт 4 частини першої**

---

<sup>1</sup> Про Порядок розроблення, фінансування, моніторингу та оцінки міських цільових програм, звітності про їх виконання та включення до щорічних програм соціально-економічного розвитку міста Одеси: Розпорядження Одеського міського голови від 07 листопада 2008 року № 1329-01р / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.odessa.ua/ru/acts/mayor/17787/>

<sup>2</sup> Див., наприклад: Про затвердження Програми соціально-економічного розвитку м. Одеси на 2007 рік: Рішення Одеської міської ради від 5 квітня 2007 року № 1122-V / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.odessa.ua/ru/acts/council/7344/>

**статті 14.** Він передбачає організацію на добровільних засадах участі населення у здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, проведенні робіт з благоустрою, озеленення та утримання в належному стані садиб, дворів, вулиць, площ, парків, кладовищ, братських могил, в обладнанні дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами тощо. Передбачається також, що з метою реалізації цих повноважень органами самоорганізації населення можуть створюватися тимчасові або постійні бригади та використовуватися інші форми залучення населення.

Вказаний перелік завдань щодо благоустрою території та обладнання об'єктів соціальної інфраструктури потребує чималих затрат ресурсів та професійної праці. Очевидно, що виконання цих робіт має здійснюватись за підтримки відповідних комунальних служб міста, району в місті, села, селища та підприємств – і навіть разом із ними.

Логічно, що при виконанні робіт з благоустрою певної території органи самоорганізації населення повинні одночасно здійснювати громадський контроль за станом цієї території. Нові нормативно-правові акти, які були ухвалені на державному рівні протягом останніх декількох років суттєво розширили підґрунтя для цього. Значною мірою це обумовлено суттєвою активізацією діяльності органів самоорганізації населення, які опікуються питаннями підвищення якості житлово-комунальних послуг та взагалі – функціонуванням житлово-комунального господарства.

Враховуючи, що Закон України „Про житлово-комунальні послуги”<sup>1</sup> ставить рівень оплати населенням за житлово-комунальні послуги, у тому числі, в залежність від обсягу і якості надання послуг з благоустрою (ст. 32), зростання рівня громадської уваги до цієї сфери слід визнати об'єктивно обумовленим.

Закон України „Про благоустрій населених пунктів”<sup>2</sup> під *благоустроєм* населених пунктів розуміє комплекс робіт з інженерного захисту, розчищення, осушення та озеленення території, а також соціально-економічних, організаційно-правових та екологічних заходів з покращання мікроклімату, санітарного очищення, зниження рівня шуму і таке інше, що здійснюються на території населеного пункту з метою її раціонального використання, належного утримання та охорони, створення умов щодо захисту і відновлення сприятливого для життєдіяльності людини довкілля.

Незважаючи на те, що Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” був ухвалений ще в 1997 році – задовго до прийняття Закону України „Про благоустрій населених пунктів”, він також містить низку норм, які потенційно могли би сприяти створенню системи громадського контролю у сфері благоустрою. Так, п. 44 ч. 1 ст. 26 відносить до виключної компетенції

---

<sup>1</sup> Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 24 червня 2004 року № 1875-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 47. – Ст. 514.

<sup>2</sup> Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06 вересня 2005 року № 2807-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 49. – Ст. 517.

сільських, селищних, міських рад повноваження по встановлення відповідно до законодавства *правил з питань благоустрою* території населеного пункту.

Надзвичайно потужний потенціал для розвитку системи громадського контролю у сфері благоустрою закладений у ст. 11 Закону України „Про благоустрій населених пунктів”, де визначені повноваження органів самоорганізації населення у сфері благоустрою населених пунктів. До цих повноважень віднесені:

- 1) внесення в установленому порядку на розгляд органів місцевого самоврядування пропозицій з питань благоустрою населених пунктів;
- 2) організація участі населення у виконанні робіт з благоустрою населених пунктів;
- 3) здійснення громадського контролю за дотриманням правил благоустрою територій населених пунктів;
- 4) інформування населення про здійснення заходів з благоустрою населених пунктів;
- 5) вирішення інших питань у сфері благоустрою відповідно до цього Закону та Закону України „Про органи самоорганізації населення”.

В Законі „Про благоустрій населених пунктів” питанням здійснення громадського контролю у сфері благоустрою населених пунктів присвячена ст. 41. Передбачається, що цей контроль має здійснюватися *громадськими інспекторами благоустрою* населених пунктів згідно з положенням, яке затверджується спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства.

Громадські інспектори призначаються відповідними місцевими державними адміністраціями, отримують посвідчення встановленого зразка, що підтверджують їх повноваження. До повноважень громадських інспекторів благоустрою населених пунктів віднесено:

- 1) право брати участь у проведенні спільно з працівниками органів державного контролю рейдів та перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями та громадянами законодавства у сфері благоустрою населених пунктів;
- 2) проведення перевірок і складання протоколів про порушення законодавства у сфері благоустрою населених пунктів і подання їх органам державного контролю у цій сфері та правоохоронним органам для притягнення винних до відповідальності;
- 3) надання допомоги органам державного контролю у сфері благоустрою населених пунктів у діяльності щодо запобігання порушенням законодавства про благоустрій населених пунктів;
- 4) здійснення інших повноважень відповідно до закону.

На виконання положень ст. 41 Закону Міністерством будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України у 2007 році був



виданий наказ „Про затвердження Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів”<sup>1</sup>.

Як підказує не лише аналіз статей 11 та 41 Закону, а й логіка та здоровий глузд, саме поєднання цих двох положень, тобто, наділення керівників та членів органів самоорганізації населення статусом громадських інспекторів благоустрою населених пунктів має сприяти успішному виконанню обох вищезгаданих статей Закону.

Так, Одеська міська рада своїм рішенням від 23 грудня 2011 року № 1631-VI «Про затвердження Правил благоустрою території міста Одеси (текстової частини) у новій редакції» включила органи самоорганізації населення до складу суб'єктів благоустрою населених пунктів – поряд з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, іншими підприємствами, установами та організаціями. При цьому керівникам органів самоорганізації мікрорайонного рівня, які зареєстровані як юридичні особи, надані повноваження щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення у сфері благоустрою на територіях діяльності органів самоорганізації, передбачені ст. 152 Кодексу про адміністративні правопорушення<sup>2</sup>.

Дотичною до коментованого вище пункту 4 є норма **пункту 5 частини першої статті 14**, згідно із якою органи самоорганізації населення можуть отримати у якості власних повноважень право організовувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони пам'яток історії та культури, ліквідації наслідків стихійного лиха, будівництві і ремонті шляхів, тротуарів, комунальних мереж, об'єктів загального користування із дотриманням встановленого законодавством порядку проведення таких робіт.

Не ясно, правда, як і у попередніх випадках, на яких умовах і за рахунок яких ресурсів жителі території діяльності органу самоорганізації населення можуть здійснювати заходи з будівництва та ремонту доріг, тротуарів, комунальних мереж, об'єктів загального користування, ліквідації наслідків стихійних лих і т.п. І що саме мається на увазі під «участю населення» – в яких формах, на яких засадах. Не ясно також, яку роль у цьому мають грати органи місцевого самоврядування та комунальні підприємства. Адже без їхньої участі навряд чи органу самоорганізації населення вдасться успішно здійснити ці функції.

Хоча, якщо виходити з норм частини четвертої цієї ж статті 14 коментованого Закону, сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада має передати органу самоорганізації населення відповідні кошти, а також

---

<sup>1</sup> Про затвердження Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів: Наказ Мінжитлокомунхоза України від 16 січня 2007 року № 7, зареєстрований Мінюстом України 13 березня 2007 року за № 220/13487 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0220-07>

<sup>2</sup> Про затвердження Правил благоустрою території міста Одеси (текстової частини) у новій редакції: Рішення Одеської міської ради від 23 грудня 2011 року № 1631-VI / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.odessa.ua/ru/acts/council/38553/>

матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для реалізації зазначених повноважень. До того ж у частині першої статті 16 Закону, встановлено, що фінансову основу органу самоорганізації населення складають, у першу чергу, кошти відповідного місцевого бюджету, які надаються йому сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою для здійснення наданих йому повноважень.

Сьогодні, коли місцеві бюджети потерпають від нестачі ресурсів навіть на саме необхідне, одним із шляхів вирішення пріоритетних проблем територіальних громад може бути спільно дольове фінансування заходів владою і громадою. Організаторами цього мають бути органи самоорганізації населення, які користуються авторитетом у влади і яким довіряє громада.

Так, у Вінниці органи самоорганізації населення успішно вирішують проблеми в районах індивідуальної забудови за допомогою дольової участі самих жителів. Якщо на конкретних вулицях потрібно провести каналізацію або відновити покриття дороги, квартальний комітет замовляє проект робіт та розрахунки їхньої вартості в організації-виконавця. Після виготовлення проектних документів проводяться повуличні загальні збори жителів, де приймається рішення про збір коштів з громади, як правило, у розмірі 50% від загальної кошторисної вартості. Коли потрібна сума зібрана, інші 50% на виконання робіт гарантовано перераховуються з місцевого бюджету – така схема закріплена в спеціально прийнятій міською радою програмі. Усіма питаннями по зборі коштів, відбору виконавця, узгодженню з жителями, контролю за виконанням робіт займаються органи самоорганізації населення<sup>1</sup>.

За словами заступника Вінницького міського голови Андрія Олексійовича Реви, завдяки органам самоорганізації населення, за останні 2 роки в районах індивідуальної забудови міста було більше зроблено, ніж за попередні десять років. На умовах дольової участі, наприклад, реалізовано декілька проектів по проведенню каналізації вартістю більше мільйона гривень, зараз почалося виконання масштабного проекту, кошторис якого перевищує 13 млн. грн. Що цікаво, зазвичай більше 95% жителів без проблем здають потрібні кошти.

Якщо розглядати загадані у цьому пункті повноваження органу самоорганізації населення як право організувати ним оплачувані громадські роботи для забезпечення тимчасової зайнятості населення, у тому числі тих осіб, що перебувають на обліку в службах зайнятості, на підприємствах, в установах і організаціях комунальної власності і за договорами – на інших підприємствах, в установах і організаціях (ст. 23 Закону України «Про зайнятість населення»<sup>2</sup>), то в цьому разі з особами, які бажають брати участь у громадських роботах, укладається строковий трудовий договір з правом його продовження за погодженням сторін до вирішення питання про їх праце-

---

<sup>1</sup> Ми – представники громади! Збірник практик діяльності та розвитку органів самоорганізації населення в Україні / Під редакцією Г.С. Трепалюк. – Одеса: ПП „Євродрук”, 2011. – С. 14-21.

<sup>2</sup> Про зайнятість населення: Закон України від 01 березня 1991 року № 803-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 14. – Ст. 170.

влаштування на підходящу роботу. Причому переважним правом укладання договорів користуються громадяни, зареєстровані як безробітні, і за ними зберігається виплата допомоги по безробіттю у встановлених розмірах і встановлені строки. На осіб, зайнятих на громадських роботах, поширюються соціальні гарантії, включаючи право на пенсійне забезпечення, виплату допомоги по тимчасовій непрацездатності.

Фінансування громадських робіт провадиться за рахунок місцевого бюджету із залученням коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття (в частині організації таких робіт для безробітних) і підприємств, установ та організацій, для яких ця робота виконується за договорами. Положення про оплачувані громадські роботи затверджується Кабінетом Міністрів України.

Важливим з точки зору можливого впливу органів самоорганізації населення на покращення якості житлово-комунальних послуг та якості проведених у жилих будинках на території діяльності органу самоорганізації населення ремонтних робіт є повноваження, передбачене **пунктом 6 частини першої статті 14**, щодо здійснення контролю за якістю надаваних громадянам, які проживають у жилих будинках, житлово-комунальних послуг та за якістю проведених у зазначених жилих будинках ремонтних робіт.

Реалізація цього повноваження органом самоорганізації населення також потребує додаткового опрацювання та закріплення у нормативній базі принаймні локального рівня (у статуті територіальної громади або в окремих положеннях, затверджених місцевою радою) механізмів громадського контролю якості надаваних житлово-комунальних послуг та якості проведених у жилих будинках ремонтних робіт.

Так, експертами третього сектору у межах виконання проекту, присвяченого покращенню утримання будинків і споруд та прибудинкових територій (УБСПТ), який було реалізовано громадською організацією «Лицем до лица» в рамках спільної ініціативи Pact Inc., Міжнародного фонду «Відродження» та Фонду Східна Європа, розроблені методичні рекомендації із забезпечення участі членів територіальних громад у здійсненні громадського контролю за наданням послуг з УБСПТ (далі – Методичні рекомендації)<sup>1</sup>.

Ці Методичні рекомендації містять механізм забезпечення участі членів територіальних громад, зокрема органів самоорганізації населення, у здійсненні громадського контролю за наданням послуг з УБСПТ у процесі визначення переліку послуг з УБСПТ, розрахунку тарифів на ці послуги, узгодження їх з жителями будинків (гуртожитків) та поточного контролю за порядком надання цих послуг.

---

<sup>1</sup> Див.: Аналитический отчет по результатам общественного мониторинга реализации нормативных актов, регулирующих предоставление населению услуг по содержанию домов, сооружений и придомовых территорий в городе Одессе / А.С. Орловский, Е.Г. Абрамова, А.С. Трепалюк. – Одесса: Евродрук, 2010. – 72 с.

Правовою основою для здійснення громадського контролю у цій сфері слугують Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про житлово-комунальні послуги», «Про органи самоорганізації населення», «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку», Постанови Кабінету Міністрів «Про затвердження Типового договору про надання послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій»<sup>1</sup> та «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги»<sup>2</sup>, інші закони та підзаконні акти України, а також відповідні локальні акти органів місцевого самоврядування.

Відповідно до згаданих Методичних рекомендацій, відбір виконавців послуг з УБСПТ здійснюється: за рішенням відповідної місцевої ради – у разі відсутності конкуренції в певному сегменті ринку послуг з УБСПТ та у разі визначення виконавця послуг комунальним підприємством, яке є балансоутримувачем відповідного житлового фонду; за результатами конкурсу, проведеного призначеним органом місцевої ради – відповідно до вимог Закону України «Про житлово-комунальні послуги» в порядку, затвердженому центральним органом виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства.

В процесі визначення переліку послуг з УБСПТ, які планується надавати в конкретному будинку (гуртожитку), а також розрахунку тарифів, виконавець має врахувати звернення органів самоорганізації населення з метою підтримки технічних характеристик цього будинку та забезпечення надання якісних послуг з УБСПТ.

Методичні рекомендації містять детально прописані процедури проведення громадського обговорення та коригування за їх підсумками складу послуг з УБСПТ та тарифів на них, оприлюднення прийнятих рішень, а також здійснення громадського контролю за порядком надання послуг з УБСПТ, їх якісними та кількісними показниками через створення спеціальної наглядової комісії. До складу цієї комісії мають входити представники балансоутримувача будинку (гуртожитку), відповідної ради або її виконавчого органу, до повноважень яких належить контроль у сфері ЖКГ, а також громадські уповноважені від органу самоорганізації населення.

Важливим у запропонованих Методичних рекомендаціях є колегіальність рішень щодо затвердження Акту передачі-прийому виконаних робіт, який підписується усіма членами комісії. У разі невнесення до цього Акту даних про невідповідність кількісних та якісних показників послуг УБСПТ, член комісії може відмовитись від підписання Акту. У такому разі незгодний член комісії має викласти власні зауваження та пропозиції на окремому аркуші, який додається до акту.

---

<sup>1</sup> Про затвердження Типового договору про надання послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 травня 2009 року № 529 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 40, / № 42. – Ст. 1353.

<sup>2</sup> Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги: Постанова Кабінету Міністрів України від 01 червня 2011 року № 869 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 62. – Ст. 2472.

У разі наявності будь-яких зауважень до якісних та кількісних показників наданих послуг, вони мають стати підставою для проведення перерахунку вартості ненаданих споживачам послуг з УБСПТ або/та можуть бути причиною для розірвання договору із виконавцем послуг на підставі рішення відповідної ради чи за результатами конкурсу із вимогою компенсувати завдані виконавцем збитки.

Гласність у наданні послуг з УБСПТ є обов'язковою умовою ефективної дії цього механізму. Тож щомісячно виконавець послуг має оприлюднювати у місцях, доступних для споживачів, інформацію про обсяг нарахованих доходів за кожною послугою, обсяг сплачених споживачами платежів, обсяги витрат за кожною послугою та залишки невикористаних по ній коштів.

Крім того, Методичні рекомендації передбачають щорічне заслуховування виконавця послуг з УБСПТ на громадських слуханнях за участю споживачів про стан надання послуг у будинку (гуртожитку) за попередній календарний рік. За результатами громадських слухань їхніми учасниками ухвалюється резолюція з оцінкою стану надання послуг з УБСПТ, яка направляється на адресу сільського, селищного, міського голови, постійної комісії відповідної ради з житлово-комунального господарства, виконавцю, а також оприлюднюється через ЗМІ.

Серед інших можливих механізмів, які забезпечують реалізацію повноважень, передбачених згаданим пунктом 6 частини першої статті 14, можна згадати рішення виконавчого комітету Одеської міської ради від 25 грудня 2009 року № 1308 «Про затвердження порядку взаємодії виконавчих органів міської ради та комунальних підприємств з вирішення питань, пов'язаних із самочинним будівництвом у місті Одесі», яким на органи самоорганізації населення покладені функції з виявлення фактів самочинного будівництва на відповідній території – поряд із виконавчими органами та комунальними підприємствами, які в межах наданих повноважень здійснюють постійний контроль за дотриманням правил користування та експлуатації житлового і нежитлового фонду та контроль за використанням об'єктів будівництва<sup>1</sup>.

Прикладом працюючої системи громадського контролю силами органів самоорганізації є досвід міста Дмитрова Донецької області, населення якого складає близько 50 тисяч осіб<sup>2</sup>. Тут утворено 13 комітетів самоорганізації – 7 квартальних комітетів і 6 комітетів мікрорайонів, які повністю покривають своєю діяльністю територію міста. Усі вони зареєстровані Дмитрівською міською радою.

---

<sup>1</sup> Про затвердження порядку взаємодії виконавчих органів міської ради та комунальних підприємств з вирішення питань, пов'язаних із самочинним будівництвом у місті Одесі: Рішення виконавчого комітету Одеської міської ради від 25 грудня 2009 року № 1308 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.odessa.ua/ru/acts/committee/25128/>

<sup>2</sup> Ми – представники громади! Збірник практик діяльності та розвитку органів самоорганізації населення в Україні / Під редакцією Г.С. Трепалюк. – Одеса: ПП «Свродрук», 2011 – С. 40-44.

Голови вказаних комітетів самоорганізації увійшли до складу Координаційного комітету самоорганізації населення міста (голова В. Сирота), який зареєстровано як громадську організацію. Координаційний комітет є юридичною особою і забезпечує координацію діяльності щодо здійснення громадського контролю в місті.

Головним досягненням організації можна вважати напрацювання дієвої структури активістів, які на громадських засадах допомагають місцевим органам влади та комунальним підприємствам у поліпшенні справ в різних сферах життєдіяльності міста, перш за все – в комунальній. Завдяки цьому протягом 2002-2005 років на ремонт житлово-комунального фонду Димитрова додатково було залучено близько 2 млн грн. Це не тільки сприяло поліпшенню стану комунальних мереж, а й пробудило у багатьох жителів Димитрова віру в силу громадської ініціативи.

Серед основних напрямків діяльності організації є такі:

- контроль в системі комунального господарства – у співпраці з управлінням комунальної власності міста – через здійснення щоденного контролю активом старших будинків і квартальних, якими проводиться від 70 до 120 перевірок на тиждень, за якістю і кількістю виконаних робіт комунальними підприємствами міста. Активісти навчені і володіють інформацією з платажів і виконаним роботам на будинках, самі при цьому планують ці роботи і перевіряють якість їх виконання;

- щоденні перевірки благоустрою території у вигляді рейдів із видачею приписів на усунення порушень правил благоустрою території міста та правил правопорядку (близько 200 в тиждень) та складанням протоколів про адміністративні правопорушення. Суми штрафів частково зараховуються на рахунок Координаційного комітету;

- іншою діяльністю є: постійна організація щотижневих суботників; розгляд звернень громадян; видача довідок, побутових характеристик (до 500 в місяць); організація зустрічей з керівниками міських органів влади; загальних зборів мешканців, робота з депутатами тощо.

Організація роботи заснована на нарядній системі – члени Координаційного комітету – голови органів самоорганізації населення отримують щоденні наряди, виходячи з місячних планів роботи організації. При цьому проводиться постійне навчання членів компетентними представниками прокуратури, міліції, системи ЖКГ, інших служб за певними напрямками роботи та взаємодії.

Повноваження органу самоорганізації населення у гуманітарній сфері міститься у **пункті 7 частині першої статті 14**, де йдеться про надання допомоги навчальним закладам, закладам та організаціям культури, фізичної культури і спорту у проведенні культурно-освітньої, спортивно-оздоровчої та виховної роботи серед населення, розвитку художньої творчості, фізичної культури і спорту; сприяння збереженню культурної спадщини, традицій народної культури, охороні пам'яток історії та культури, впровадженню в побут нових обрядів.

Нааявність цього комплексу повноважень, якими може бути наділений орган самоорганізації населення, має змінити уявлення деяких чиновників та представників громадськості, які вважають органи самоорганізації населення чимось на кшталт «контори з вивезення сміття та благоустрою».

Але при цьому залишається невирішеним прикладне завдання: як налагодити співпрацю органів самоорганізації населення з відповідними підрозділами міськради у проведенні вказаної діяльності, та як робота органів самоорганізації населення повинна бути відображена в організаційно-планових і звітних документах відповідних підрозділів місцевої влади.

Досвід успішних громад свідчить, що саме завдяки тісній співпраці місцевої влади і громади, зокрема організованої в органи самоорганізації населення, у пріоритетних питаннях суспільного розвитку можна здолати труднощі і вирішити більшість проблем, у тому числі у гуманітарній сфері.

У 2007 році на території громади села Денежникове Луганської області завдяки ініціативній групі самоорганізації успішно реалізований проект Українського фонду соціальних інвестицій «Поліпшення умов для надання послуг в галузі культури в с. Денежникове». В рамках проекту був проведений ремонт сільського будинку культури. Бюджет проекту склав 400 тис. грн, в т.ч. внесок громади становив 40 тис. грн. В результаті реалізації цього проекту активна частина громади села отримала можливість реалізації своїх культурних ініціатив.

Останніми роками Денежниківська сільська громада тісно співпрацює з такою громадською організацією, як «Слобідський селянський розвиток», результатом чого стало отримання від неї за підтримки Фонду Стефана Баторія двох міні-грантів по програмі «Старт для активізації громад». В результаті на два проекти «Простір бісерних чудес» та «Як на тому рушнику» виділено 5 тис. грн. грантових коштів плюс в рамках співфінансування сільською радою – ще 2 тис. грн. При реалізації цих проектів в гуртки бісероплетіння та вишивання залучено майже 70 мешканців села, з них більше 50 – діти та підлітки<sup>1</sup>.

**Пункт 8 частини першої коментованої статті** Закону передбачає можливість організовувати допомогу громадянам похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів, партизанів та військовослужбовців, малозабезпеченим та багатодітним сім'ям, а також самотнім громадянам, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, вносити пропозиції з цих питань до органів місцевого самоврядування.

Ця гуманітарна функція органів самоорганізації населення є дуже важливою складовою їхньої діяльності, їхньої суспільної місії з організації соціальної взаємодопомоги мешканців, що проживають на певній території. Правовою основою цієї діяльності можуть бути закони «Про благодійництво

---

<sup>1</sup> Ми – представники громади! Збірник практик діяльності та розвитку органів самоорганізації населення в Україні / Під редакцією Г.С. Трепалюк. – Одеса: ПП «Свродрук», 2011 – С. 90-96.

та благодійні організації»<sup>1</sup> та «Про соціальні послуги»<sup>2</sup> і певною мірою – Закон України «Про соціальну роботу з дітьми і молоддю»<sup>3</sup>.

Але при спробі реалізації цих повноважень виникає ціла низка питань. Наприклад, на яких взаємних умовах повинне бути організоване співробітництво органів самоорганізації населення зі службами соціальної допомоги? Чи потрібен договір між органом самоорганізації населення із відповідними службами міської ради – терцентрами та управліннями соціального захисту на виконання цього виду діяльності? Чи мають право представники органів самоорганізації населення самостійно здійснювати обстеження соціально-побутових умов потребуючих допомоги громадян з оформленням відповідних актів, на основі чого відповідні служби можуть приймати рішення про узяття цих осіб на облік і надання їм певної допомоги, або це повинні робити за заявками органів самоорганізації населення самі соціальні інспектори відповідних служб? На які види допомоги та за якими критеріями можуть розраховувати додатково виявлені органами самоорганізації населення нужденні особи – як ті, що перебувають, так і ті, що не перебувають на обліку в терцентрах?

Принаймні можна засвідчити, що за умов, коли згідно із чинним положенням<sup>4</sup>, територіальні центри соціального обслуговування пенсіонерів та одиноких непрацездатних громадян беруть на обслуговування лише громадян, в тому числі подружжя, які не мають працездатних родичів, зобов'язаних за законом їх утримувати, дуже важливою може виявитися допомога органів самоорганізації населення у виявленні тих знедолених осіб, які формально і не належать до вказаної категорії, але фактично такими є.

З цією метою у складі органу самоорганізації населення мають бути спеціально призначені особи, відповідальні за виявлення тих мешканців, хто конче потребує допомоги, здатні професійно провести обстеження їх соціальних і матеріально-побутових умов проживання та обґрунтувати відповідне подання до служби соціальної допомоги. А у разі, якщо ці служби не зможуть надати необхідної допомоги, організувати її надання через орган самоорганізації населення за участю певних громадських та благодійних організацій або спонсорів.

**Пункт 9 частини першої статті 14** коментованого Закону серед власних повноважень, якими місцеві ради можуть наділяти органи самоорганізації при

---

<sup>1</sup> Про благодійництво та благодійні організації: Закон України від 16 вересня 1997 року № 531/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 46. – Ст. 292.

<sup>2</sup> Про соціальні послуги: Закон України від 19 червня 2003 року № 966-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 45. – Ст. 358.

<sup>3</sup> Про соціальну роботу з дітьми і молоддю: Закон України від 21 червня 2001 року № 2558-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 42. – Ст. 213.

<sup>4</sup> Про затвердження типових положень (взірцевих) про територіальний центр соціального обслуговування пенсіонерів та одиноких непрацездатних громадян і про відділення соціальної допомоги вдома: Наказ Мінсоцполітики від 01 квітня 1997 року № 44 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0442-97>



створенні, містить надання необхідної допомоги органам пожежного нагляду в здійсненні протипожежних заходів, організацію вивчення населенням правил пожежної безпеки, участь у здійсненні громадського контролю за додержанням вимог пожежної безпеки.

При реалізації цього повноваження орган самоорганізації населення має орієнтуватись на статтю 7 Закону України «Про пожежну безпеку»<sup>1</sup>, згідно з якою державний пожежний нагляд за станом пожежної безпеки в населених пунктах і на об'єктах незалежно від форм власності здійснюється державною пожежною охороною. Причому органи державного пожежного нагляду не залежать від будь-яких господарських органів, об'єднань громадян, політичних формувань, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування.

Як суб'єкт господарювання, орган самоорганізації населення, особливо якщо він займає на праві власності, оренди або оперативного управління будь-яке приміщення, має певні обов'язки щодо забезпечення пожежної безпеки, зокрема: забезпечувати додержання протипожежних вимог стандартів, норм, правил, а також виконання вимог приписів і постанов органів державного пожежного нагляду; організовувати навчання працівників правил пожежної безпеки та пропаганду заходів щодо їх забезпечення; утримувати в справному стані засоби протипожежного захисту і зв'язку, пожежну техніку, обладнання та інвентар, не допускати їх використання не за призначенням; своєчасно інформувати пожежну охорону про несправність пожежної техніки, систем протипожежного захисту, водопостачання, а також про закриття доріг і проїздів на своїй території та виконувати інші обов'язки, передбачені статтею 5 Закону України «Про пожежну безпеку».

Виходячи зі змісту повноважень, передбачених пунктом 9 частини першої статті 14 коментованого Закону, а також статті 8 Закону України «Про пожежну безпеку», органи самоорганізації населення можуть допомогти місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, житловим установам та організаціям організувати навчання населення за місцем проживання правил пожежної безпеки в побуті та громадських місцях. Причому програми навчання з питань пожежної безпеки мають погоджуватися з органами державного пожежного нагляду.

У межах своїх повноважень та керуючись статтею 28 Закону України «Про пожежну безпеку», органи самоорганізації населення можуть брати участь у створенні добровільних пожежних дружин (команд), у тому числі сприяти їх створенню у школах, дитячих таборах. Керуючись також статтею 32 згаданого Закону, органи самоорганізації населення можуть виступати ініціаторами та організаторами створення таких протипожежних об'єднань громадян, як асоціації, товариства, фонди тощо. Ці протипожежні об'єднання відповідно до статті 38 Закону України «Про пожежну безпеку» можуть

---

<sup>1</sup> Про пожежну безпеку: Закон України від 17 грудня 1993 року № 3745-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 5. – Ст. 21.

здійснювати Громадський контроль за додержанням законодавства з питань пожежної безпеки.

Ще одним повноваженням, яке підкреслює суспільно-гуманітарний, а не тільки технічно-побутовий профіль діяльності органів самоорганізації населення, є власне повноваження, передбачене пунктом **десятим частини першої статті 14 коментованого Закону**: сприяти відповідно до законодавства правоохоронним органам у забезпеченні ними охорони громадського порядку.

При реалізації цього повноваження органи самоорганізації населення мають визначитись: чи вони повинні сприяти створенню громадських формувань з охорони громадського порядку за правилами, передбаченими Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»<sup>1</sup> чи вони можуть брати участь у заходах, що проводяться міліцією з охорони громадського порядку, без утворення таких громадських формувань.

Виявлені органами самоорганізації населення особи з числа мешканців території діяльності цього органу, які бажають брати участь в охороні громадського порядку і відповідають вимогам до членів таких формувань (ст. 12 України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»), можуть за сприяння цих органів самоорганізації населення утворювати громадські формування за місцем проживання у складі не менше ніж 10 осіб, які забезпечують порядок переважно на цій території. При цьому місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та правоохоронні органи мають надавати всіляку допомогу та підтримку у створенні таких громадських формувань.

Основними *завданнями* громадських формувань з охорони громадського порядку є (ст. 9 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»): надання допомоги органам внутрішніх справ у забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки, запобіганні адміністративним проступкам і злочинам; інформування органів та підрозділів внутрішніх справ про вчинені або ті, що готуються, злочини, місця концентрації злочинних угруповань; сприяння органам внутрішніх справ у виявленні і розкритті злочинів, розшуку осіб, які їх вчинили, захисті інтересів держави, підприємств, установ, організацій, громадян від злочинних посягань; участь у забезпеченні безпеки дорожнього руху та боротьбі з дитячою бездоглядністю і правопорушеннями неповнолітніх.

Важливо відмітити що ці громадські формування мають право брати участь у забезпеченні охорони громадського порядку разом із працівниками міліції, а в сільській місцевості – самостійно шляхом виконання конкретних доручень керівника відповідного органу внутрішніх справ; вживати спільно з працівниками міліції заходів до припинення адміністративних правопорушень і злочинів; представляти і захищати інтереси своїх членів у державних органах

---

<sup>1</sup> Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 червня 2000 року № 1835-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.

та підприємствах, установах, організаціях, навчальних закладах; взаємодіяти з іншими органами громадської самодіяльності, що беруть участь у заходах, спрямованих на ведення індивідуально-профілактичної роботи з особами, схильними до вчинення адміністративних правопорушень і злочинів; надавати допомогу у боротьбі із злочинами у сфері економіки, податкового законодавства, а також пияцтвом, наркоманією, порушеннями правил торгівлі та у сфері благоустрою території міст, інших населених пунктів; охороняти природу і пам'ятки історії та культури; забезпечувати безпеку дорожнього руху; вносити до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності пропозиції щодо запобігання адміністративним правопорушенням і злочинам, виникненню причин і умов, що сприяють їх вчиненню.

Сприяючи створенню громадських формувань з охорони громадського порядку, органи самоорганізації населення мають враховувати, що їх членами можуть бути громадяни України, які досягли 18-річного віку, виявили бажання брати участь у зміцненні правопорядку та здатні за своїми діловими, моральними якостями і станом здоров'я виконувати на добровільних засадах взяті на себе зобов'язання. Вони можуть брати участь у забезпеченні правопорядку за місцем реєстрації цих об'єднань та лише після проходження відповідної правової та спеціальної підготовки в органах внутрішніх справ і одержання в органі місцевого самоврядування посвідчення члена громадського формування і нарукавної пов'язки (ст. 12 Закону<sup>1</sup>).

Не можуть бути членами зазначених громадських формувань особи, які порушують громадський порядок, особи, судимість з яких не знята або не погашена у встановленому законом порядку, та раніше засуджені за умисні злочини, хворі на хронічний алкоголізм і наркоманію, визнані в судовому порядку недієздатними чи обмежено дієздатними, та інші особи у випадках, передбачених законами України.

Реалізуючи власні повноваження у цій сфері, органи самоорганізації населення мають враховувати, що координацію діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку здійснюють місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, які для реалізації цілей і завдань цих громадських формувань мають право вводити за рахунок коштів місцевого бюджету посади інструктора з питань роботи з цими формуваннями, начальника загону народної дружини органу самоорганізації населення. Органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації мають право вирішувати питання щодо забезпечення діяльності громадських формувань, надавати їм службові приміщення, необхідний інвентар та засоби зв'язку. Причому службові приміщення надаються громадським формуванням у місячний термін після їх реєстрації.

---

<sup>1</sup> Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 червня 2000 року № 1835-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.

Важливим як для місцевої ради, так і для самого органу самоорганізації населення є повноваження, означене у **пункті 11 частині першої статті 14** Закону: розглядати звернення громадян (тобто, викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги) та вести особистий прийом громадян. Адже орган самоорганізації є по суті проміжною ланкою між населенням і органами місцевої влади, передовою системи місцевого самоврядування.

У разі, якщо місцева рада при визначенні власних повноважень органу самоорганізації населення не надасть йому права на отримання цього повноваження, вона цим порушить Закон України «Про звернення громадян»<sup>1</sup>. Адже відповідно до статті 19 цього Закону, органи самоорганізації населення, зобов'язані: об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги; на прохання громадянина запрошувати його на засідання органу, що розглядає його заяву чи скаргу; забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку із заявою чи скаргою рішень; письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення; виконувати інші зобов'язання, передбачені.

Звернення, згідно із статтею 20 Закону, розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, – невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу самоорганізації населення або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів.

Керівники органів самоорганізації населення (голови, їх заступники та секретарі) відповідно до статті 22 Закону<sup>2</sup> зобов'язані проводити особистий прийом громадян. Прийом проводиться регулярно у встановлені дні та години, у зручний для громадян час. Графіки прийому доводяться до відома громадян. Усі звернення громадян на особистому прийомі реєструються. Якщо вирішити порушені в усному зверненні питання безпосередньо на особистому прийомі неможливо, воно розглядається у тому ж порядку, що й письмове звернення. Про результати розгляду громадянину повідомляється письмово або усно, за бажанням громадянина.

Про велике значення, що приділяється роботі зі зверненнями громадян, свідчить те, що дотримання законодавства про звернення громадян здійснюється за прокурорським наглядом, а у разі його порушення посадові особи можуть понести цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законодавством України.

---

<sup>1</sup> Про звернення громадян: Закон України від 02 жовтня 1996 року № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

<sup>2</sup> Там само.

Для забезпечення належного рівня роботи із зверненнями громадян в органах самоорганізації населення та виконання ними інших функцій у сфері роботи із офіційними документами експерти громадських організацій «Лицем до лица» та Одеського суспільного інституту соціальних технологій розробили і видали збірник правил і типових форм<sup>1</sup>, який отримав високу оцінку як в середовищі органів самоорганізації населення, так і у фахівців системи місцевого самоврядування.

Налагодження роботи зі зверненнями громадян і ведення особистого прийому в органах самоорганізації населення за правилами, які базуються на суворому додержанні процедур з використанням належних форм фіксації у журналах і бланках, розроблених з урахуванням аналогічних форм і процедур, що використовуються в органах місцевого самоврядування і органах виконавчої влади дозволяє налагоджувати ефективну співпрацю з аналогічними службами цих органів в інтересах населення.

Наступне повноваження з числа тих, що можуть бути надані органу самоорганізації населення про його утворенні, визначено у **пункті 12 частини першої статті 14** Закону і пов'язане із веденням обліку громадян за віком, місцем роботи чи навчання, які мешкають у межах території діяльності органу самоорганізації населення.

Варто наголосити, що це повноваження стосується переважно органів самоорганізації населення, які створюються у секторі приватної забудови, оскільки подібні функції у секторі багатоквартирної забудови виконують паспортисти житлово-експлуатаційних підприємств.

На жаль, зараз у законодавстві України немає чітко прописаних норм, які б регламентували діяльність із ведення обліку громадян у секторах приватної забудови та видачу відповідних довідок. Через це доволі часто виникають правові колізії стосовно справжності довідок, виданих не правоможними інстанціями, які не можуть братися до уваги при нотаріальних діях або у судових спорах через свою недійсність.

Для подолання цих правових прогалин органи місцевого самоврядування інколи вдаються до регулювання цих питань на рівні локальних нормативно-правових актів. Прикладом подібної спроби можна вважати рішення Одеської міської ради від 28 лютого 2011 року № 392-VI, яким до чинної «Програми розвитку органів самоорганізації населення в м. Одесі на 2008-2011 роки», було внесено таке доповнення: «Забезпечити залучення на договірних засадах осіб, що надаватимуть послуги з оформлення та передачі відповідним органам МВС України документів для реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання (перебування) громадян, що проживають у приватних будинках на територіях, у межах яких діють органи самоорганізації населення і які не обслуговуються

---

<sup>1</sup> Крупник А. С., Орловский А. С. Делопроизводство в органах самоорганизации населения: сборник правил и типовых форм. – Одесса, 2004. – 96 с.

міськими житлово-комунальними службами»<sup>1</sup> (такі території займають близько 1/3 загальної території міста Одеси).

За даними профільного управління Одеської міської ради в рамках цього заходу укладено 38 договорів з особами, що надають вищевказану послугу, на суму 551,2 тис. грн із запланованих 556,1 тис. грн. Усього за період 2011 року цей вид послуг надано 4 970 мешканцям міста, що проживають на вказаних територіях. Крім того, паспортисти мікрорайонів спільно з органами статистики активно беруть участь в роботі з підготовки до Всеукраїнського перепису населення 2012 року<sup>2</sup>.

Нарешті, останнє повноваження з числа тих, що можуть бути надані органу самоорганізації населення місцевою радою, міститься у **пункті 14 частини першої статті 14** Закону і присвячене інформуванню органом самоорганізації населення громадян про його діяльність та організацію обговорення проектів його рішень з найважливіших питань.

Як і в деяких інших розглянутих вище повноваженнях, в цій нормі Закону закладено протиріччя. Адже навіть у разі, коли місцева рада вирішить не наділяти орган самоорганізації населення, що утворюється, цим повноваженням, він все одно буде його мати – відповідно до інших статей Закону.

Зокрема, стаття 18 «Гласність роботи і підзвітність органу самоорганізації населення» містить пряму вказівку на те, що: орган самоорганізації населення інформує населення про своє місцезнаходження, час роботи і прийом громадян; не рідше одного разу на рік звітує про свою діяльність на зборах (конференції) жителів за місцем проживання. А громадяни, які проживають на території дії органу самоорганізації населення, мають право знайомитися з його рішеннями, отримувати засвідчені секретарем цього органу копії цих рішень.

Процедурні питання реалізації норми ч. 2 ст. 18 Закону стосовно щорічного звітування органу самоорганізації населення перед жителями території його діяльності на загальних зборах (конференціях) мають бути розвинуті у статутах територіальних громад та окремих положеннях про органи самоорганізації населення, які приймаються окремо або у розвиток відповідних норм статутів.

Так, Положення про органи самоорганізації населення у місті Одесі, у пункті 2.2.20 містить норму, згідно з якою «Орган самоорганізації населення інформує населення про своє місцезнаходження, час роботи і прийому жителів. Друковані засоби масової інформації міської ради зобов'язані надавати

---

<sup>1</sup> Про внесення доповнень до Програми розвитку органів самоорганізації населення в м. Одесі на 2008-2011 роки, затвердженої рішенням Одеської міської ради від 21.12.2007 року №2088-V: рішення Одеської міської ради від 28 лютого 2011 року № 392-VI / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.odessa.ua/acts/council/33191/>

<sup>2</sup> Про внесення на розгляд Одеської міської ради проекту рішення «Про затвердження звіту про виконання Програми розвитку органів самоорганізації населення в м. Одесі на 2008-2011 роки (зі змінами)»: проект Рішення виконавчого комітету Одеської міської ради / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.odessa.ua/ru/projects/40525>

органам самоорганізації населення сприяння в інформуванні мешканців міста про склад обраних органів самоорганізації населення, території їх діяльності, а також про своє місцезнаходження, час роботи і прийому жителів. Орган самоорганізації населення не рідше одного разу на рік звітує про свою діяльність на загальних зборах, конференціях»<sup>1</sup>.

У Типовому регламенті органу самоорганізації населення<sup>2</sup>, розробленому і виданому Одеським суспільним інститутом соціальних технологій за участю фахівців Одеської міської громадської організації «Лицем до лица» як методичний посібник для органів самоорганізації населення, пункт 19.3 присвячений оприлюдненню і розповсюдженню інформації про діяльність органу самоорганізації населення серед жителів та усіх зацікавлених суб'єктів, яке здійснюється шляхом:

- проведення брифінгів та прес-конференцій;
- регулярного інформування членів органу самоорганізації населення та його активістів про прийняті рішення та розпорядження, ознайомлення їх з позицією керівництва органу самоорганізації щодо актуальних питань життєдіяльності у ході засідань колегіальних органів;
- зустрічей керівників та членів органу самоорганізації населення з жителями окремих будинків та території з метою їхнього інформування з питань діяльності цього органу;
- регулярних звітів органу самоорганізації населення загальним зборам (конференції) жителів;
- оприлюднення коротких звітів та об'яв за місцем проживання мешканців на дошках та спеціально відведених для цього місцях;
- випуск коротких підборок «Запитання, які часто задають»;
- проведення Днів відкритих дверей;
- телефонного сповіщення активу з питань діяльності органу самоорганізації населення;
- організації інтерв'ю керівників та уповноважених на це осіб органу самоорганізації населення;
- доведення до відома підприємств, установ та організацій, розташованих на території органу самоорганізації населення, рішень та іншої інформації, яка стосується вказаних суб'єктів;
- публікації у газетах інформації про діяльність органу самоорганізації населення, підготовка теле- і радіопередач тощо.

Типовим регламентом передбачається, що для сприяння належному інформаційному забезпеченню органу самоорганізації населення утворюється спеціальна комісія з цього питання з розгалуженою системою представництва на території його діяльності.

---

<sup>1</sup> Положение об органах самоорганизации населения в городе Одессе [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.odessa.ua/departments/15505>

<sup>2</sup> Типовий регламент органу самоорганізації міста Одеси / В.І. Брудний, А.С. Крупник, О.С. Орловський; Одеськ. суспільн. ін-т соціальн. технологій. – Одеса: ХОББИТ ПЛЮС, 2008. – 68 с.

У доповнення вказаних видів інформування бажаним отримати інформацію про діяльність органу самоорганізації населення пропонується вживати також подання письмового звернення-запиту, який може бути двох видів: звернення з вимогою про надання можливості ознайомлення з офіційними документами – інформаційний запит щодо доступу до офіційних документів; звернення з вимогою надати письмову або усну інформацію про діяльність органів та посадових осіб з окремих питань – запит щодо надання письмової або усної інформації.

Що стосується організації обговорення проектів рішень органу самоорганізації населення організаційно-розпорядчого характеру з найважливіших питань, віднесених до його повноважень, які згідно зі статтею 20 коментованого Закону цей орган може приймати, то їх проекти можуть бути винесені на публічне громадське обговорення за участю мешканців відповідної території, а також інших зацікавлених осіб.

Організація цього обговорення має здійснюватись відкрито і демократично, максимально враховувати думки жителів території діяльності органу самоорганізації населення та інших зацікавлених осіб. Подібні обговорення можуть відбуватись у вигляді громадських слухань або консультацій з громадськістю. Порядок їх підготовки і проведення має визначатись статутом територіальної громади, а також Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»<sup>1</sup> або/та «Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики», затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»<sup>2</sup>.

**Частина друга статті 14** коментованого Закону встановлює, що орган самоорганізації населення набуває власних повноважень з дня його легалізації в порядку, встановленому статтею 13 цього Закону (див. коментар до статті 13).

Відповідно до **частини третьої статті 14** коментованого Закону, орган самоорганізації населення, як правило, не може бути позбавлений власних повноважень до припинення його діяльності в установленому законом порядку, крім випадків, передбачених статтею 26 цього Закону.

Слід звернути увагу на те, у цій нормі Закону при посиланні на номер статті 26 зроблено помилку. Адже випадки дострокового припинення повноважень органу самоорганізації населення наведені у статті 25. У статті же 26 Закону міститься порядок припинення діяльності органу самоорганізації населення, у процесі якого слід також керуватися Положенням про цей орган.

---

<sup>1</sup> Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 року № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 9. – Ст. 79.

<sup>2</sup> Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 2945.



У частині четвертій статті 14 Закону міститься важлива норма, яка закріплює передачу органу самоорганізації населення місцевою радою відповідних коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для реалізації зазначених повноважень, а також покладає на місцеву раду контроль за реалізацією цих повноважень.

**Стаття 15. Делеговані повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради**

*1. Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада може додатково наділяти частиною своїх повноважень орган самоорганізації населення з одночасною передачею йому додаткових коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень, здійснює контроль за їх виконанням.*

*2. Сільська, селищна, міська або районна у місті (у разі її створення) рада не може делегувати органу самоорганізації населення повноваження, віднесені законами України до виключної компетенції місцевої ради.*

*3. За рішенням сільської, селищної, міської або районної у місті (у разі її створення) ради орган самоорганізації населення може бути достроково позбавлений повноважень, делегованих йому цією радою.*

*4. Якщо рішення ради про наділення органу самоорганізації населення повноваженням відповідної ради не забезпечене фінансами і майном, збори (конференція) жителів за місцем проживання, на яких обирався цей орган, можуть на цій підставі звернутися до відповідної ради про виключення такого повноваження з числа делегованих органу самоорганізації населення.*

Відомо, що результативність та ефективність діяльності будь-якого суб'єкта правовідносин прямо залежить від обсягу наданих йому повноважень. Не є винятком у цьому плані і органи самоорганізації населення. Як видно з коментарю попередніх статей Закону, в ньому достатньо конкретно визначено як вичерпний перелік власних повноважень (ст. 14), так і порядок їх закріплення (ст. 1 і 9). Що стосується делегованих повноважень органів самоорганізації населення, то тут законодавець залишив у нормативному полі чимало прогалин, які сьогодні стримують розширення сфери діяльності і розвиток усієї системи органів самоорганізації населення.

Закон України «Про органи самоорганізації населення» визначає делеговані повноваження органу самоорганізації населення як повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, якими вона додатково наділяє орган самоорганізації. На жаль, ані коментований Закон, ані Конституція України<sup>1</sup>, ані Закон України «Про місцеве самоврядування в

---

<sup>1</sup> Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Україні»<sup>1</sup> не містять чіткої відповіді, які конкретно повноваження місцевої ради можуть бути делеговані органам самоорганізації населення, хто і коли може ініціювати питання про наділення їх додатковими повноваженнями, які особливості розгляду такого роду питань у місцевій раді тощо.

Законодавець лише рамково визначив саму можливість такого делегування, не вдаючись у його деталізацію. У той же час, незважаючи на відсутність у законодавстві прямих відповідей на поставлені запитання, з нашої точки зору, відповідь на більшість з них витікає з тлумачення наявних положень чинних нормативних актів.

Тому, коментуючи статтю 15 цього Закону, спробуємо дати відповіді на найбільш актуальні запитання практичного характеру, виходячи з аналізу наявних законодавчих актів і ґрунтуючись на практичному досвіді його застосування. Зокрема за результатами пілотної апробації у місті Одесі «Методики відбору органів самоорганізації населення для делегування їм Одеською міською радою частини власних повноважень, фінансів та майна», розробленої Одеською міською громадською організацією «Лицем до лиця» спільно з Одеським суспільним інститутом соціальних технологій за підтримки Дому Свободи – Україна в межах проекту «Розширення повноважень органів самоорганізації населення для розвитку громади»<sup>2</sup>.

*Яким саме органам самоорганізації населення можуть бути делеговані повноваження місцевої ради?*

Конституція України, Закони «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про органи самоорганізації населення» не обмежують коло органів самоорганізації, які можуть претендувати на отримання делегованих повноважень, фінансів та майна. Отже, незалежно від того, на яку територію поширюється сфера діяльності органу самоорганізації – будинку або кварталу, мікрорайону або вулиці, – тобто, незалежно від «територіального статусу» органу самоорганізації населення кожен з них має право отримувати і реалізовувати делеговані йому повноваження в разі прийняття такого рішення відповідною місцевою радою.

Слід особливо підкреслити, що рішення про наділення органу самоорганізації населення місцевою радою частиною її власних повноважень може прийматися виключно радою, а не її виконавчими органами, що іноді відбувається в окремих населених пунктах України.

Очевидно, що претендувати на отримання делегованих повноважень місцевої ради, фінансів та майна можуть тільки органи самоорганізації населення, легалізовані шляхом реєстрації, оскільки тільки у цьому разі вони

---

<sup>1</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

<sup>2</sup> Брудный В. И., Крушник А. С., Орловский А. С. Методика отбора органов самоорганизации населения для делегирования им Одесским городским советом части собственных полномочий, финансов и имущества / Одесса: Хоббит, 2005. – 40 с.

отримують статус юридичної особи як суб'єкта правовідносин із відповідними правами і обов'язками. Такий висновок впливає хоча б з того, що поряд з делегованими повноваженнями органу самоорганізації населення мають передаватися фінанси та майно, що неможливо без наявності у цього органу статусу юридичної особи.

*Коли може здійснюватися делегування повноважень органам самоорганізації населення?*

У деяких літературних джерелах зустрічається точка зору, що делегованими повноваженнями орган самоорганізації населення може наділятися лише одночасно з закріпленням за ним його власних повноважень при прийнятті рішення місцевою радою про надання згоди на його створення. З нашої точки зору, такий підхід є невірним і може спровокувати серйозні проблеми. Приймаючи рішення про надання згоди на створення органу самоорганізації населення, місцева рада має визначити власні повноваження, які вона закріплює за цим органом, визначаючи його правосуб'єктність.

У той же час, проводити паралельно делегування місцевою радою частини власних повноважень органу самоорганізації населення недоцільно, оскільки при фактичній відсутності цього органу, який лише формується, неможливо оцінити його потреби, можливості та обґрунтувати склад і обсяг такого роду повноважень.

В цьому аспекті треба враховувати процедурні особливості створення органу самоорганізації населення, який набуває свого статусу лише після легалізації, яка, у свою чергу, відбувається після проведення других загальних зборів мешканців відповідної території або конференції їх представників, на яких (якій) фактично і закріплюється первинна ініціатива мешканців про створення органу самоорганізації населення – приймається Положення про орган самоорганізації населення, обирається його персональний склад і т.п.

У той же час, як показує практика, далеко не завжди, навіть маючи на руках рішення місцевої ради про надання згоди на створення органу самоорганізації населення, ініціативна група доводить розпочату справу до остаточного формування і легалізації цього органу. При цьому законодавство України не містить жодних вказівок на обов'язковість доведення до логічного завершення процедуру легалізації органу самоорганізації населення, а також граничних термінів, протягом яких це необхідно зробити.

Більш того, приймаючи рішення про надання згоди на створення органу самоорганізації населення, місцева рада не знає, який з варіантів легалізації буде обраний загальними зборами мешканців або конференцією їх представників – реєстрація або повідомлення про заснування, що в другому випадку виключає можливість такого делегування.

Таким чином, приймаючи рішення про одночасне наділення органу самоорганізації населення власними і частиною делегованих повноважень, місцева рада може «підвісити» ряд власних повноважень, делегувавши їх по суті в порожнечу. Тому, з нашої точки зору, делегування повноважень може

мати місце лише після легалізації органу самоорганізації населення методом реєстрації.

*Які повноваження можуть бути делеговані органу самоорганізації населення?*

Як було вказано вище, законодавець на відміну від власних повноважень органів самоорганізації населення, вичерпний перелік яких наведено у ст. 14 коментованого Закону, не закріпив переліку повноважень сільських, селищних, міських, районних у місті (у разі їх створення) рад, які можуть бути делеговані цим органам самоорганізації.

У цілій низці актів законодавства, зокрема в ч. 6 ст. 140 Конституції України<sup>1</sup>, ч. 1 ст. 14, ч. 8 ст. 16, п. 20 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>2</sup>, ч. 1 ст. 15 Закону України «Про органи самоорганізації населення» згадується про можливість делегування так званих «власних повноважень» або «власної компетенції» відповідної місцевої ради, яка дає згоду на створення органу самоорганізації населення.

Але у законодавстві немає визначення, що таке «власні повноваження» сільської, селищної та міської ради, і немає їх переліку. У той же час у ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>3</sup> міститься перелік повноважень, які відносяться до виключної компетенції сільської, селищної, міської ради, що ніяк не можна розглядатися як синонім терміну «власні повноваження» місцевої ради. Оскільки включені до ст. 26 цього Закону повноваження належать до виключної прерогативи пленарних засідань відповідної ради і, природно, нікому, в тому числі органам самоорганізації населення, делегованими бути не можуть. На це прямо вказано також у **частині другій коментованої статті Закону.**

Видасться, що говорячи про повноваження, які можуть бути делегованими органам самоорганізації населення, слід звернутися до статей 27-40 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», у підпунктах а) яких закріплені власні повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад<sup>4</sup>. І хоча органи самоорганізації населення не належать до категорії виконавчих органів місцевих рад, тим не менш, вирішуючи питання про розподіл даної категорії повноважень серед своїх виконавчих органів, місцева рада може передбачити реалізацію окремих з них саме органами самоорганізації населення.

Незважаючи на те, що відповідно до чинного законодавства органи самоорганізації населення віднесені до представницьких органів, переважна

---

<sup>1</sup> Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

<sup>2</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

<sup>3</sup> Там само.

<sup>4</sup> Там само.

більшість їх власних повноважень лежить саме в сфері діяльності виконавчих органів. Тому, мабуть, правильніше говорити про їх змішану природу. До речі, зауважимо, що в зарубіжних країнах, наприклад у Польщі, місцевий аналог наших органів самоорганізації населення заміщає за характером своєї діяльності виконавчі структури місцевого самоврядування, що існували раніше.

*Яка процедура делегування повноважень органам самоорганізації населення?*

Питання про визначення процедури делегування повноважень є, мабуть, ключовим. Адже від чіткості, послідовності і прозорості цього процесу значною мірою залежить його успішність. На нашу думку, оскільки питання про наділення органів самоорганізації населення частиною власних повноважень місцевої ради залежить цілком і повністю від її доброї волі, саме сільська, селищна, міська рада має встановити «правила гри» у цій сфері.

Єдиним містом в Україні, де комплексно підійшли до вирішення цього питання є Одеса. Тут рішенням Одеської міської ради від 15 червня 2004 року № 2683-IV «Про механізм наділення органів самоорганізації населення міста Одеси окремими повноваженнями Одеської міської ради, передачі фінансів і майна» було затверджено спеціальне Положення<sup>1</sup>. Але розробляючи такі механізми необхідно пам'ятати, що орган самоорганізації населення володіє правом добровільно визначатися щодо необхідності та доцільності прийняття від місцевої ради делегованих повноважень, на що прямо вказує п. 3 ст. 5 коментованого Закону.

Отже, ініціатива стосовно делегування органу самоорганізації населення окремими повноважень місцевої ради може виходити як від цієї ради, так і від самого органу самоорганізації. У будь-якому випадку, варіант «нав'язування» повноважень місцевою радою органу самоорганізації населення є неприпустимим. Процес делегування повноважень повинен являти собою «вулицю з двостороннім рухом». Прикладом механізму, в якому реалізовано саме такий підхід, є згадане вище «Положення про механізм наділення органів самоорганізації населення міста Одеси окремими повноваженнями Одеської міської ради, передачі фінансів та майна».

Цей механізм передбачає, що наділення органу самоорганізації населення певним обсягом повноважень міської ради із передачею йому фінансів і майна як і часткове позбавлення його цих повноважень може здійснюватись поетапно. З ініціативою про наділення органу самоорганізації цими повноваженнями можуть виступити як загальні збори (конференція) жителів, що мешкають на території діяльності органу самоорганізації, або сама міськрада.

У разі прийняття рішення загальними зборами (конференцією) про ініціювання наділення органу самоорганізації населення окремими повноваженнями міської ради, передачі фінансів і майна, до міськради направляється

---

<sup>1</sup> Текст Положення див.: Орловський О.С., Крупник А.С. Створення, організація діяльності та ліквідація органів самоорганізації населення в місті Одесі. Збірник нормативних актів та методичних рекомендацій (3 вид., доповнене та змінене). – Одеса: ПП „Євродрук”, 2011. – С. 100-113.

відповідна заява з переліком запитуваних повноважень. Міська рада аналізує ці пропозиції і приймає рішення щодо можливості наділення конкретного органу самоорганізації населення певними своїми повноваженнями, після чого направляє це рішення відповідному органу самоорганізації.

У випадку, якщо ініціатива про делегування повноважень виходить від міської ради, орган самоорганізації населення протягом двотижневого строку з дня отримання зазначеного рішення скликає загальні збори (конференцію), де розглядаються запропоновані міською радою окремі повноваження, якими вона пропонує наділити орган самоорганізації. За результатами розгляду зазначених пропозицій міськради загальними зборами (конференцією) може бути прийнято одне з таких рішень: дано згоду на отримання органом самоорганізації повного переліку запропонованих міською радою повноважень; дано згоду на наділення відповідного органу самоорганізації лише певною частиною повноважень із запропонованих міською радою; нарешті, визнано недоцільним приймати від міської ради жодне із запропонованих нею повноважень. Це рішення загальних зборів (конференції) направляється до міської ради.

На основі цього рішення (за наявності перших двох варіантів) міська рада через свої органи готує проект остаточного рішення про наділення конкретного органу самоорганізації населення окремими повноваженнями міськради, передачі фінансів та майна із залученням, у разі необхідності, уповноважених представників загальних зборів (конференції). Це питання розглядається міською радою на відкритому пленарному засіданні за участю уповноважених представників загальних зборів (конференції), яким надається можливість виступити з даного питання у відповідності з Регламентом міськради.

Прийняте за результатами обговорення питання рішення про наділення органу самоорганізації населення окремими повноваженнями міськради, передачі фінансів і майна повинно містити: перелік повноважень, якими міськрада наділяє орган самоорганізації населення; зазначений термін, на який міськрада наділяє даними повноваженнями орган самоорганізації; доручення виконавчим органам міськради передати на термін дії зазначених повноважень майно, необхідне для їх здійснення; вказівку щодо бюджетного фінансування повноважень, якими міськрада наділяє орган самоорганізації населення; доручення міському голові укласти від імені міськради договір з відповідним органом самоорганізації населення про наділення його окремими повноваженнями міськради, передачі фінансів та майна.

Протягом місяця з дня прийняття рішення про наділення органу самоорганізації населення окремими повноваженнями міськради, передачі фінансів та майна, на його основі юридичним управлінням міськради за участю представників відповідного органу самоорганізації населення готується проект договору між міською радою і цим органом самоорганізації. У договорі має міститися: методика розрахунку фінансових коштів, необхідних для виконання органом самоорганізації населення делегованих повноважень; механізм звітності органу самоорганізації перед міською радою про хід реалізації цих повноважень;

механізм контролю за ходом реалізації органом самоорганізації делегованих повноважень; відповідальність сторін за несвоєчасне і неналежне виконання прийнятих на себе зобов'язань; порядок вирішення спорів; термін дії договору та підстави для його дострокового розірвання тощо. Договір підписується міським головою і керівником відповідного органу самоорганізації населення.

Контроль за виконанням органом самоорганізації населення делегованих повноважень здійснює міськрада в особі постійних комісій, управління фінансів міської ради та її виконавчий комітет, а також загальні збори (конференція) жителів та ревізійна комісія самого органу самоорганізації населення.

У першому кварталі кожного календарного року на пленарних засіданнях міськради заслуховується узагальнена інформація про хід виконання органами самоорганізації населення міста Одеси повноважень міськради, якими вони були наділені, використанням ними фінансів та майна. Зазначена інформація, після оголошення її на сесії міськради підлягає оприлюдненню у п'ятнадцятиденний термін.

Міська рада та її органи зобов'язані всіляко сприяти органам самоорганізації населення у процесі реалізації останніми делегованих повноважень, використанням фінансів та майна за допомогою проведення спеціальних тренінгів, семінарів, консультацій, видання різних методичних матеріалів. При цьому забороняється втручання у власну фінансово-господарську діяльність органу самоорганізації населення, не пов'язану з реалізацією ним делегованих повноважень міськради, а також використанням переданих для їх здійснення фінансів і майна, з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування, крім випадків, передбачених чинним законодавством.

Уповноважені органом самоорганізації населення особи можуть брати участь у засіданнях міськради, її постійних комісій та виконавчих органів з правом дорадчого голосу при розгляді питань, які зачіпають інтереси органу самоорганізації в процесі реалізації ним делегованих йому міськрадою окремих повноважень, фінансів і майна.

Органи самоорганізації населення мають право відповідно до законодавства подавати в суд позовні заяви про визнання недійсними нормативних актів органів місцевого самоврядування, рішень (наказів) юридичних осіб, що порушують права і законні інтереси жителів міста, які проживають на відповідній території, або обмежують повноваження органу самоорганізації в процесі реалізації ним делегованих йому окремих повноважень міськради, фінансів та майна.

Органи самоорганізації населення несуть передбачену чинним законодавством відповідальність за законність та наслідки своїх рішень і дій (безділності), прийнятих (вчинених) в процесі реалізації делегованих йому повноважень міськради, використанням фінансів та майна.

Відповідно до рішення Одеської міської ради від 15 червня 2004 року № 2683-IV «Про механізм наділення органів самоорганізації населення міста Одеси окремими повноваженнями Одеської міської ради, передачі фінансів і

майна», підставами для припинення дії договору про наділення органу самоорганізації населення окремими повноваженнями міськради, передачі фінансів та майна можуть бути: закінчення строку, на який був укладений договір; дострокове позбавлення органу самоорганізації делегованих повноважень, фінансів та майна за ініціативою міської ради або за ініціативою загальних зборів (конференції); дострокове припинення повноважень органу самоорганізації населення за рішенням загальних зборів (конференції), міськради або суду.

Продовженню договору має передувати ухвалення міськрадою рішення, в якому обумовлено термін, на який вона готова продовжити дію зазначеного договору. Це рішення міськрада приймає при наявності згоди загальних зборів (конференції) на продовження терміну дії договору про наділення органу самоорганізації населення окремими повноваженнями міськради, передачі фінансів та майна.

Якщо рішення міськради про наділення органу самоорганізації населення окремими повноваженнями, передачі фінансів та майна, а також укладений на його основі договір не забезпечені в повному обсязі фінансами і майном, орган самоорганізації може виступити ініціатором проведення загальних зборів (конференції), які можуть прийняти рішення про звернення до міськради з ініціативою про позбавлення органу самоорганізації населення всіх або частини делегованих йому повноважень, переданих фінансів та майна через неналежне виконання міськрадою прийнятих на себе зобов'язань. Це рішення міськрада зобов'язана розглянути і прийняти власне рішення на вимогу загальних зборів (конференції).

Міськрада може відмовити у задоволенні вимог загальних зборів (конференції). Подібне рішення міськради може бути оскаржене органом самоорганізації населення в судовому порядку.

Міськрада може прийняти рішення про компенсацію органу самоорганізації населення витрачених ним власних ресурсів та використаного власного майна для реалізації делегованих повноважень.

Якщо міськрадою було прийнято рішення про дострокове позбавлення органу самоорганізації населення частини делегованих повноважень, фінансів та майна за ініціативою міськради або загальних зборів (конференції), в договір повинні бути внесені відповідні зміни. У разі якщо міськрадою було прийнято рішення про дострокове позбавлення органу самоорганізації населення всіх делегованих йому повноважень, переданих фінансів та майна, право на реалізацію органом самоорганізації цих повноважень, а також на використання фінансів і майна припиняється з моменту прийняття міськрадою відповідного рішення.

Право на реалізацію делегованих повноважень, використання переданих для їх здійснення фінансів та майна припиняється у органа самоорганізації населення також у зв'язку з припиненням діяльності цього органу. Таке рішення може бути прийнято у випадках передбачених чинним законодавством за рішенням загальних зборів (конференції), міськради або суду.



Важливою умовою ефективної реалізації органами самоорганізації населення делегованих їм місцевою радою окремих власних повноважень разом із відповідними фінансами та майном є попередня оцінка міською радою дієздатності цих органів, їхньої можливості і готовності прийняти і виконати вказані повноваження, належно розпорядитися фінансами і майном. Цій меті слугує згадана вище «Методика відбору органів самоорганізації населення для делегування їм Одеською міською радою частини власних повноважень, фінансів та майна»<sup>1</sup>. Методика доповнює і розвиває норми «Положення про механізм наділення органів самоорганізації населення міста Одеси окремими повноваженнями Одеської міської ради, передачі фінансів і майна», затвердженого рішенням Одеської міськради від 15 червня 2004 року № 2683-XXIV, і служить інструктивно-методичною та технологічною базою для реалізації цього Положення на практиці.

Методика ґрунтується на тому, що міська рада має право делегувати органу самоорганізації населення ті власні повноваження органів місцевого самоврядування, якими наділені виконавчі органи міської ради. Перелік цих повноважень наведено у статтях 27-40 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>2</sup>.

Склад і обсяг повноважень, які міська рада може делегувати органам самоорганізації населення при виконанні ними певних умов, визначається в залежності від наступних факторів:

- від територіального статусу органа самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні, селищні, мікрорайонні, районні органи самоорганізації);
- від характерних властивостей та специфіки території діяльності органа самоорганізації;
- від строку фактичної діяльності органа самоорганізації і послужного списку його досягнень;
- від рівня професійної підготовленості керівників та активу органа самоорганізації до виконання завдань, пов'язаних з реалізацією додаткових повноважень;
- від повноти та якості реалізації органом самоорганізації власних повноважень, якими він був наділений міською радою при створенні, та інших факторів.

Оцінка кожного органа самоорганізації населення, який претендує на отримання додаткових повноважень, здійснюється спеціальною *експертною групою*.

Склад і обсяг законодавчо закріплених за міською радою повноважень, які він може делегувати конкретному органу самоорганізації населення, визначається також у залежності від *режиму реалізації* цих повноважень зазначеним

---

<sup>1</sup> Брудный В. И., Крупник А. С., Орловский А. С. Методика отбора органов самоорганизации населения для делегирования им Одесским городским советом части собственных полномочий, финансов и имущества / Одесса: Хоббит, 2005. – 40 с.

<sup>2</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

органом самоорганізації у взаємодії з міською радою. Методика передбачає три режими реалізації додаткових повноважень, делегованих міськрадою органу самоорганізації:

- додаткові повноваження реалізуються органом самоорганізації за участю органів міської ради;
- додаткові повноваження реалізуються органом самоорганізації спільно з органами міської ради;
- додаткові повноваження реалізуються органами міської ради за участю органу самоорганізації населення.

Формами реалізації органами самоорганізації населення делегованих повноважень можуть бути: спільне проведення акцій з міською радою та її органами; здійснення органом самоорганізації громадського контролю за виконанням органами міської ради різних програм, проектів і наданням послуг, передбачених їх функціональними обов'язками; надання органом самоорганізації звітів про свою поточну діяльність, про виконання конкретних програм, проектів, надання послуг, передбачених договором про делегування повноважень; участь представників органів самоорганізації в роботі різних робочих органів, що створюються міською радою, міськвиконкомом, міським головою, головами райадміністрацій, депутатськими комісіями; участь представників органу самоорганізації в роботі різних координаційних органів, що створюються при міському голові, заступниках міського голови і головах райадміністрацій за певними сферами діяльності та ін.

Обстеження органів самоорганізації населення, що претендують на отримання від міської ради додаткових повноважень, проводиться експертною групою в три етапи: на першому етапі керівництво органів готує та подає експертній групі три звіти про свою діяльність за період з моменту свого фактичного створення, зосереджуючи в них увагу, головним чином, на період діяльності після реєстрації органу міською радою, зокрема: статистичний звіт, аналітичний звіт та звіт про реалізацію органом самоорганізації населення власних повноважень.

На другому етапі обстеження експертна група організує опитування активу органу самоорганізації населення, що претендує на отримання додаткових повноважень від міської ради. В опитуванні беруть участь члени органу самоорганізації, а також уповноважені будинкових, вуличних, квартальних, селищних комітетів, що входять до структури діяльності органу самоорганізації.

На третьому етапі дослідження експертна група на основі вивчення зібраних на перших двох етапах матеріалів проводить оцінку реалізації органом самоорганізації власних повноважень, якими він був наділений міськрадою при утворенні.

Орган самоорганізації населення, у яких середня оцінка ступеня реалізації власних повноважень становить 75 і більше відсотків, має право претендувати на отримання від міської ради додаткових повноважень, інші органи самоорганізації не вправі претендувати на отримання від міської ради додаткових повноважень.

Методика передбачає, що проект договору між органом самоорганізації населення і міською радою укладається експертною групою з урахуванням пропозицій сторін і даних оцінювання, погоджується з органом самоорганізації, з апаратом міської ради, після чого виноситься на розгляд і затвердження, спочатку – загальних зборів (конференції) жителів, потім – міської ради.

У процесі реалізації органом самоорганізації населення отриманих від міської ради на договірній основі додаткових повноважень експертна група регулярно контролює хід цієї реалізації та вносить керівництву міської ради пропозиції про доцільність продовження реалізації цим органом усього обсягу делегованих йому повноважень, або про необхідність доповнення або скорочення цього обсягу.

Обсяг фінансових ресурсів, необхідних органу СОН для реалізації в повному обсязі делегованих йому міською радою повноважень, розраховується і обґрунтовується за правилами, що діють у системі фінансових органів місцевого самоврядування із залученням, при необхідності, сторонніх фахівців.

В якості матеріально-технічних ресурсів, які повинні бути виділені органу самоорганізації населення міською радою для реалізації додаткових повноважень, розглядаються приміщення, що передаються органу самоорганізації населення на баланс або в оперативне управління, обладнання, транспорт і т.п.

Погоджений усіма зацікавленими сторонами проект рішення міської ради про делегування конкретному органу самоорганізації населення частини власних повноважень, фінансів та майна в установленому порядку виноситься на розгляд сесії міської ради.

Досить дискусійним є питання *про термін, на який можуть бути делеговані власні повноваження місцевої ради*. Існує думка, що із закінченням терміну повноважень відповідної ради делеговані повноваження повинні бути «відібрані» в органу самоорганізації населення радою нового скликання. Законодавець також не вніс ясності в це питання, чим фактично дав можливість місцевій раді приймати рішення самостійно. Але на нашу думку, делегування повноважень на короткий термін (зокрема, в межах терміну повноважень відповідної місцевої ради) може бути неефективним. Адже не завжди за короткий проміжок часу можливо завдяки реалізації цих повноважень досягти певної мети, а тим більше створити необхідні умови (перш за все матеріально-технічну базу) для їх виконання.

*Які фінансові та матеріальні ресурси мають бути передані органу самоорганізації населення для реалізації делегованих йому повноважень?*

Передбачаючи можливість делегування повноважень місцевими радами органам самоорганізації населення, законодавець абсолютно справедливо закріпив необхідність передачі останнім також фінансових і матеріальних ресурсів, необхідних для ефективної реалізації цих делегованих повноважень. Звичайно, кожне з таких повноважень вимагає певного набору та обсягу ресурсів і майна (грошових коштів, нерухомості, транспортних засобів,

інструментів, оргтехніки і т.п.), які виділяються виключно рішенням місцевої ради, прийнятим на її пленарному засіданні ( п. 20 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>1</sup>).

На наше переконання, таке делегування повноважень, а також передача фінансів та майна має відбуватися на договірній основі. Надзвичайно важливо, щоб у договорі, що укладається між місцевою радою та відповідним органом самоорганізації населення, було чітко визначено перелік ресурсів і майна, необхідних і достатніх для ефективної реалізації ним делегованих повноважень, а також було забезпечено їх своєчасне надходження цьому органу самоорганізації.

З цією метою доцільно на рівні договірних норм закріпити відповідальність (у т.ч. і матеріальну) місцевої ради за несвоєчасне надання ресурсів і майна органу самоорганізації населення або їх надання не в повному обсязі. Необхідно пам'ятати, що майно, передане органу самоорганізації місцевою радою, знаходиться в його оперативному управлінні, тому цей орган має право самостійно використовувати фінансові ресурси, отримані з місцевого бюджету, на цілі та в межах, визначених місцевою радою.

*Які особливості взаємовідносин органів самоорганізації населення та органів місцевого самоврядування після делегування останніми частини власних повноважень, фінансів та майна органам самоорганізації?*

Згідно з частиною другою ст. 27 коментованого Закону, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи не мають права втручатися у діяльність органів самоорганізації, крім випадків, зазначених у законі. Делегування повноважень органу самоорганізації населення місцевою радою відноситься до числа останніх випадків. Виходячи з цього, місцева рада отримує право (і обов'язок, передбачений **частиною першою коментованої статті**) здійснювати контроль за використанням матеріально-технічних та інших ресурсів, переданих органу самоорганізації населення.

Саме в цьому, зокрема, знаходять свій вияв закріплені у ст. 5 Закону принципи підзвітності, підконтрольності та відповідальності органу самоорганізації населення перед відповідною радою. Особливо звернемо увагу на те, що мова йде саме про місцеву раду, а не її виконавчі органи. Адже виконавчі органи місцевої ради в межах своїх повноважень разом із самою радою, зборами жителів або конференцією їх представників, органами державної влади, а також ревізійною комісією самого органу самоорганізації населення, можуть здійснювати контроль лише за фінансовою діяльністю органу самоорганізації населення (ст. 24 Закону).

*Яка процедура позбавлення органу самоорганізації населення делегованих йому повноважень, переданих фінансів та майна?*

---

<sup>1</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

В черговий раз треба зазначити, що законодавець не називає причин, за якими місцева рада може достроково позбавити орган самоорганізації населення делегованих повноважень. Тому, на нашу думку, це питання також підлягає врегулюванню на рівні договору, що укладається в процесі делегування повноважень, фінансів та майна.

З ініціативою про дострокове позбавлення органу самоорганізації населення делегованих йому повноважень може виступити як сам місцева рада, так і загальні збори мешканців або конференція їх представників на території діяльності органу самоорганізації населення.

Що стосується ініціативи з боку загальних зборів (конференції), то, як сказано в **частині четвертій коментованої статті**, підставою для цього може бути неналежне забезпечення з боку місцевої ради фінансами і майном делегованих повноважень. Вважаємо, що саме в цьому випадку могло би ставитися питання про матеріальну відповідальність місцевої ради за неналежне виконання нею своїх зобов'язань.

Зазначимо, що можлива і постановка питання про позбавлення органу самоорганізації населення не всіх, а частині делегованих повноважень (хоча у **частині третій статті 15** йдеться про «дострокове позбавлення повноважень, делегованих йому цією радою»). У разі часткового або повного позбавлення органу самоорганізації делегованих йому повноважень, останній повинен здійснити повернення місцевій раді всіх або частини переданих (невикористаних) фінансових ресурсів та майна.

Аналогічно мають будуватися відносини між органом самоорганізації населення і місцевою радою у разі припинення діяльності (ліквідації) органу самоорганізації. Переобрання же персонального складу органу самоорганізації населення жодним чином не повинно позначатися на обсязі делегованих йому повноважень.

Розділ IV  
ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНА ОСНОВА  
ОРГАНУ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ

Стаття 16. Фінансова основа органу самоорганізації населення

*1. Фінансовою основою органу самоорганізації населення є: кошти відповідного місцевого бюджету, які надаються йому сільською, селищною, міською, районною (у разі її створення) радою для здійснення наданих органу самоорганізації населення повноважень; добровільні внески фізичних і юридичних осіб; інші надходження, не заборонені законодавством.*

*2. Орган самоорганізації населення самостійно використовує фінансові ресурси, отримані з місцевого бюджету, на цілі та в межах, визначених відповідною радою.*

Розділ IV Закону присвячений регламентації питань, пов'язаних із структурою та загальним принципами використання фінансових і матеріальних ресурсів органу самоорганізації населення, які мають складати необхідний базис для забезпечення його ефективного функціонування.

Коментована стаття закріплює складові фінансової основи, а також порядок використання грошових коштів органом самоорганізації населення.

Так, відповідно до **частини першої**, фінансова основа органу самоорганізації населення складається з наступних джерел:

- коштів відповідного місцевого бюджету, які надаються йому сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою для здійснення наданих органу самоорганізації населення повноважень;
- добровільних внесків фізичних і юридичних осіб;
- інших надходжень, не заборонених законодавством.

Проте, на нашу думку, дана частина коментованої статті викладена занадто загально і потребує більш обачливого ставлення та деталізації, виходячи з наступних положень.

Визначення поняття «кошти» міститься, в першу чергу, у Податковому Кодексі України, п. 14.1.93 ст. 14 якого встановлено, що «кошти – це гривня або іноземна валюта»<sup>1</sup>. Стаття 2 Закону України «Про банки і банківську діяльність» визначає кошти, як «гроші в національній або іноземній валюті або їх еквівалент»<sup>2</sup>. Як встановлено п. 1 ст. 192 Цивільного Кодексу України, законним платіжним засобом, обов'язковим до приймання за номінальною

---

<sup>1</sup> Податковий кодекс України: Закон України від 02 грудня 2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №№ 13-14, 15-16, 17. – Ст. 112.

<sup>2</sup> Про банки і банківську діяльність: Закон України від 07 грудня 2000 р. № 2121-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5-6. – Ст. 30.

вартістю на всій території України, є грошова одиниця України – гривня<sup>1</sup>.

А ч. 2 статті 16 визначає, що іноземна валюта може використовуватись в Україні у випадках і в порядку, встановлених законом. Зокрема тут йдеться про Закон України «Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті»<sup>2</sup> та Декрет Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю»<sup>3</sup>. Але ці нормативно-правові акти не передбачають можливість розрахунків органів самоорганізації населення в іноземній валюті. Тому у випадку, коли орган самоорганізації населення отримує кошти у вигляді добровільного внеску від фізичної або юридичної особи – резидента, такі надходження можуть бути виключно в національній валюті. Якщо ж благодійна допомога (добровільні внески) юридичних осіб або фізичних осіб – нерезидентів, буде здійснюватись в іноземній валюті, необхідно мати на увазі, що порядок і практика отримання органами самоорганізації населення таких надходжень відсутні.

Як свідчить практика, основним джерелом фінансового забезпечення діяльності органів самоорганізації населення в Україні сьогодні виступають кошти відповідного місцевого бюджету, які надаються йому сільською, селищною, міською, районною (у разі її створення) радою для здійснення наданих повноважень. Подібне фінансування надається переважно на підставі місцевих цільових програм, які ухвалюються відповідними місцевими радами<sup>4</sup>.

Частина 6 статті 140 Конституції України встановлює, що 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<sup>5</sup>. Таким чином, може скластися враження, що наділення органів самоорганізації населення фінансами і майном – є більшою мірою правом відповідної ради, ніж гарантією забезпечення їх стабільного фінансування. Проте без отримання необхід-

---

<sup>1</sup> Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40-44. – Ст. 356.

<sup>2</sup> Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті: Закон України від 23 вересня 1994 р. № 185/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 40. – Ст. 364.

<sup>3</sup> Про систему валютного регулювання і валютного контролю: Декрет Кабінету Міністрів України від 19 лютого 1993 р. № 15-93 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 17. – Ст. 184.

<sup>4</sup> Див., наприклад: Про затвердження Програми сприяння місцевому самоврядуванню, підтримки діяльності органів самоорганізації населення та місцевих ініціатив у м. Києві на 2007-2011 роки: рішення Київської міської ради від 28 грудня 2006 р. № 602/659 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.uazakon.com/documents/date\\_6a/pg\\_gecton.htm](http://www.uazakon.com/documents/date_6a/pg_gecton.htm); Про затвердження Програми розвитку органів самоорганізації населення в місті Миколаєві на 2010-2011 роки: рішення Миколаївської міської ради від 22 квітня 2010 р. № 45/5 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ngik.gorsovnet.mk.ua/ru/showdoc/?doc=14908>; Про затвердження Програми розвитку органів самоорганізації населення в м. Одесі на 2012-2015 роки: рішення Одеської міської ради від 23 грудня 2011 р. №1630-VI / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.odessa.ua/ru/acts/council/38631/>.

<sup>5</sup> Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

них коштів та майна, орган самоорганізації населення навряд чи зможе ефективно виконувати свої повноваження.

Статті 14 і 15 Закону дещо доповнюють наведені положення Конституції України. Так, ч. 1 ст. 14 встановлює, що органу самоорганізації населення можуть надаватись певні власні повноваження, а частиною 4 цієї ж статті обумовлена передача органу самоорганізації населення з боку сільської, селищної, міської, районної (у разі її створення) ради відповідних коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для реалізації власних повноважень. При цьому рада здійснює контроль за виконанням цих повноважень. Таким чином, все ж таки можна стверджувати про наявність у відповідної ради обов'язку щодо забезпечення органу самоорганізації населення фінансовими і матеріальними ресурсами, необхідними для виконання ним власних повноважень.

Але в Законі не прописаний порядок дії зборів (конференції) або самого органу самоорганізації населення у разі незабезпечення (недостатнього забезпечення) органу самоорганізації населення відповідною радою цими фінансами та майном. Тому органу самоорганізації населення залишається або звертатись за захистом своїх прав до суду у порядку адміністративного судочинства, або шукати інші джерела фінансового та матеріального забезпечення (зокрема, благодійні цільові внески).

Що стосується делегованих органу самоорганізації населення повноважень, то стаття 15 Закону закріплює, що сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада може додатково наділяти частиною своїх повноважень орган самоорганізації населення з одночасною передачею йому додаткових коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень, а також здійснює контроль за їх використанням. Отже, з наведеної норми можна зробити висновок, що наділення органу самоорганізації населення делегованими повноваженнями є правом відповідної ради, проте забезпечення органу самоорганізації населення у зв'язку із їх виконанням необхідними фінансами та майном є вже обов'язком відповідної ради. При цьому важливою є вказівка у ч. 1 ст. 15 на обсяг та термін надання таких фінансів та майна: передача цих ресурсів має здійснюватися одночасно з передачею делегованих повноважень у розмірі (обсязі) необхідному для здійснення цих повноважень. На жаль, в Законі не вказується яким чином визначити межі необхідності, але на нашу думку, доцільно керуватись принципом розумності і наділяти орган самоорганізації населення майном, яке обґрунтовано необхідно для виконання делегованих повноважень.

Слід також врахувати і припис ч. 4 ст. 15 Закону, який закріплює право зборів (конференції) жителів за місцем проживання, на яких обирався орган самоорганізації населення, звернутися до відповідної ради щодо виключення певного делегованого повноваження з числа інших делегованих у разі ненаділення органу самоорганізації населення необхідними для його виконання фінансами і майном.



Необхідно звернути увагу на вимогу **частини другої коментованої статті** Закону, згідно якої орган самоорганізації населення самостійно використовує фінансові ресурси, отримані з місцевого бюджету на цілі та в межах, визначених відповідною радою. Отже, фінансові ресурси, які виділяються з місцевого бюджету для забезпечення реалізації власних або делегованих повноважень органом самоорганізації населення, повинні бути використані лише на цілі та в обсягах, визначених відповідною радою при їх наданні. При цьому Закон окремо закріплює принцип самостійності органу самоорганізації населення щодо використання наданих з місцевого бюджету фінансових ресурсів.

Звісно, фінансову основу органу самоорганізації населення складають кошти. Але, що стосується добровільних внесків фізичних і юридичних осіб, то вони мають не тільки грошовий вимір. У розумінні частини 1 коментованої статті, добровільними внесками юридичних і фізичних осіб слід вважати благодійні внески. Отже, взявши за основу Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку отримання благодійних (добровільних) внесків і пожертв від юридичних та фізичних осіб бюджетними установами і закладами освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, культури, науки, спорту, та фізичного виховання для потреб їх фінансування» від 04.08.2000<sup>1</sup> № 1222, благодійні внески можна визначити, як внески, які можуть надаватися органам самоорганізації населення благодійниками у грошовій формі для потреб їх фінансування, а також товари, роботи, послуги за напрямами видатків, визначеними благодійниками.

До «інших надходжень, не заборонених законодавством» логічно віднести інші джерела фінансового забезпечення, які використовуються або можуть використовуватись органами самоорганізації населення в Україні. До їх числа слід віднести доходи від господарської діяльності органів самоорганізації населення; грошові надходження, отримані на конкурсних засадах із місцевого бюджету в рамках реалізації проектів із використанням механізмів соціального замовлення; кошти, які жителі внесли для вирішення конкретної проблеми (самообкладання податком); гранти від українських та міжнародних організацій тощо.

Одним із ефективних джерел залучення фінансових ресурсів є можлива участь органу самоорганізації населення у господарських товариствах. Відповідно до свого статусу, орган самоорганізації населення навряд чи може самостійно виступати суб'єктом господарської діяльності. Згідно ст. 8 Господарського кодексу України, органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання<sup>2</sup>. І хоча орган самоорганізації населення не є органом

---

<sup>1</sup> Про затвердження порядку отримання благодійних (добровільних) внесків і пожертв від юридичних та фізичних осіб бюджетними установами і закладами освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, культури, науки, спорту, та фізичного виховання для потреб їх фінансування: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.08.2000 р. № 1222 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1222-2000-%D0%BF>

<sup>2</sup> Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 18, 19-20, 21-22. – Ст. 144.

місцевого самоврядування, тим не менше, його специфічний статус дає підстави для розповсюдження на нього цієї норми.

Проте, відповідно до ст. 2 Господарського кодексу України, учасниками відносин у сфері господарювання є суб'єкти господарювання, споживачі, органи державної влади і місцевого самоврядування, які наділені господарською компетенцією, також громадяни, громадські та інші організації, які виступають засновниками суб'єктів господарювання або здійснюють відносно них організаційно-господарські повноваження на підставі відносин власності<sup>1</sup>.

В якій формі орган самоорганізації населення може приймати участь у господарських правовідносинах?

Частиною 1 ст. 62 Господарського кодексу України встановлено, що підприємством є самостійний суб'єкт господарювання, створений компетентним органом державної влади або органом місцевого самоврядування, або іншими суб'єктами для задоволення суспільних та особистих потреб шляхом систематичного здійснення виробничої, науково-дослідницької, торговельної, іншої господарської діяльності в порядку, передбаченому цим Кодексом та іншими законами. А ч. 2 цієї статті обумовлює, що підприємства можуть створюватись як для здійснення підприємництва, так і для некомерційної господарської діяльності.

В свою чергу, у порядку ст. 63 Господарського кодексу України<sup>2</sup> органи самоорганізації населення можуть бути учасниками комунального підприємства (що діє на основі комунальної власності територіальної громади) або підприємства, заснованого на змішаній формі власності (на базі об'єднання майна різних форм власності). Також, відповідно до ч. 3 зазначеної статті, орган самоорганізації населення може бути засновником унітарного підприємства, яке створюється одним засновником, який виділяє необхідне для того майно, формує статутний капітал, не поділений на частки (майно), затверджує статут, розподіляє доходи, керує підприємством і формує його трудовий колектив, вирішує питання реорганізації та ліквідації підприємства. При цьому, відповідно до цієї статті Господарського кодексу України, унітарними є державні, комунальні підприємства, підприємства, засновані на власності об'єднання громадян, релігійної організації або на приватній власності засновника.

Також різновидом підприємств у порядку ч. 5 ст. 63 Господарського кодексу України є корпоративні підприємства, які, як правило, утворюються двома або більше засновниками за їх спільним рішенням (договором), які діють на основі об'єднання майна та/або підприємницької чи трудової діяльності засновників (учасників), їх спільного управління справами, на основі корпоративних прав, у тому числі через органи, що ним створюються, участі засновників (учасників) у розподілі доходів та ризиків підприємства, що

---

<sup>1</sup> Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 18, 19-20, 21-22. – Ст. 144.

<sup>2</sup> Там само.

створюються у формі господарського товариства, підприємства, в тому числі засновані на приватній власності двох або більше осіб.

Ще однією формою участі органів самоорганізації населення у господарській діяльності можуть бути господарські товариства. Так, ст. 79 Господарського кодексу України, встановлено, що господарськими товариствами визнаються підприємства або інші суб'єкти господарювання, створені юридичними особами та/або громадянами шляхом об'єднання їх майна і участі в підприємницькій діяльності товариства з метою одержання прибутку<sup>1</sup>.

Можливість органу самоорганізації населення створити або набути частку у господарському товаристві обумовлена ч. 2 цієї статті Господарського кодексу України, якою встановлено, що засновниками і учасниками товариства можуть бути суб'єкти господарювання, інші учасники господарських відносин, зазначені у ст. 2 Господарського кодексу України<sup>2</sup>, а саме органи державної влади і місцевого самоврядування, які наділені господарською компетенцією, також громадяни, громадські та інші організації, які виступають засновниками суб'єктів господарювання або здійснюють відносно них організаційно-господарські повноваження на підставі відносин власності тощо.

Таким чином, можна зробити висновок, що органи самоорганізації населення можуть бути засновниками або учасниками підприємств та господарських товариств. При цьому орган самоорганізації населення здійснює такі повноваження у порядку ч. 2 ст. 3 Господарського кодексу України, згідно якої, господарська діяльність, яка здійснюється без мети отримання прибутку, є некомерційною господарською діяльністю<sup>3</sup>.

Також, необхідно враховувати положення ч. 3 ст. 3 Господарського кодексу України<sup>4</sup>, згідно з якою діяльність негосподарюючих суб'єктів, спрямована на створення і підтримку необхідних матеріально-технічних умов функціонування, яка здійснюється за участю або без участі суб'єктів господарювання, є господарським забезпеченням діяльності негосподарюючих суб'єктів.

Отже, з аналізу положень законодавства вбачається, що орган самоорганізації населення може отримувати фінансові надходження від участі у підприємствах або господарських товариствах, але не маючи при цьому на меті отримання прибутку, тобто, використовуючи усі кошти, отримані від даного джерела, на досягнення своїх статутних цілей. Надходження, які орган самоорганізації населення спрямував на створення і підтримку необхідних матеріально-технічних умов свого функціонування, є господарським забезпеченням його діяльності.

---

<sup>1</sup> Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, 19-20, 21-22. – Ст. 144.

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Там само.

<sup>4</sup> Там само.

Отже, існують ще й додаткові складові фінансової основи діяльності органів самоорганізації населення. Враховуючи застарілу і слабку нормативну регламентацію функціонування органів самоорганізації населення в Україні, на нашу думку, було б правильно закріпити наявні джерела додаткового фінансування із визначеним порядком їх отримання у профільному законі або з посиланням на інші акти, які регулюють ці питання. Це допомогло би органам самоорганізації населення залучити усі можливі джерела фінансування і виключило би можливі порушення і зловживання з боку їх керівництва, посадових осіб, та інших зацікавлених суб'єктів, які причетні до процесу надання такого забезпечення.

Спроби деталізації фінансової основи органів самоорганізації населення не припиняються. Так, на думку авторів законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення»<sup>1</sup>, яким пропонується ухвалити нову редакцію цього закону, до фінансової основи органів самоорганізації населення, окрім визначених у ст. 16 Закону України «Про органи самоорганізації населення» джерел, пропонується також віднести кошти від здійснення органом самоорганізації населення господарської діяльності; дотації або субсидії, отримані з державного або місцевого бюджетів, державних цільових фондів або в межах технічної чи благодійної, у тому числі гуманітарної допомоги; місцеві збори на засадах добровільного самооподаткування; пасивні доходи; інші надходження, не заборонені законодавством.

Таким чином, в цьому законопроекті реалізується ідея про необхідність розширення складових фінансової основи діяльності органів самоорганізації населення та пропонується до закріплення на законодавчому рівні. При цьому, перелік джерел фінансового забезпечення залишається також відкритим, що, з нашої точки зору, є цілком виправданим. Адже введення обмежень щодо можливих джерел фінансування органів самоорганізації населення негативно впливатиме на систему їх ресурсного забезпечення та розвиток у цілому.

### **Стаття 17. Матеріальна основа діяльності органу самоорганізації населення**

*Матеріальною основою діяльності органу самоорганізації населення є майно, передане йому радою в оперативне управління.*

*Орган самоорганізації населення для виконання своїх повноважень користується майном згідно з його призначенням.*

У даній статті закріплена ще одна складова фінансово-економічної основи органу самоорганізації населення. Матеріальна основа має схожу із

---

<sup>1</sup> Шоста всеукраїнська науково-практична конференція з питань самоорганізації населення «Регламентация питань самоорганізації населення законодавством України. Збірник матеріалів». Кіровоград, 9-10 липня 2011 року / Під редакцією О.С. Орловського, А.С. Крупника, Н.В. Мішиної. – Одеса: ПП „Євродрук”, 2011. – С. 143.

фінансовою основою юридичну природу. Але в цьому Законі визначення і порядок отримання матеріальних ресурсів органами самоорганізації населення практично відсутній.

Відповідно до ст. 17 Закону, матеріальною основою діяльності органу самоорганізації населення є майно, передане йому радою в оперативне управління.

У ст. 137 Господарського кодексу України<sup>1</sup> розкритий зміст права оперативного управління. Так, правом оперативного управління визнається речове право суб'єкту господарювання, який володіє, користується і розпоряджується майном, закріпленим за ним власником (уповноваженим ним органом) для здійснення некомерційної діяльності, у межах, встановлених законодавством, а також власником майна (уповноваженим ним органом). В свою чергу, власник майна, закріпленого на праві оперативного управління за суб'єктом господарювання, здійснює контроль за використанням і збереженням переданого в оперативне управління майна безпосередньо або через уповноважений ним орган та має право вилучати у суб'єкта господарювання зайве майно, а також майно, яке не використовується і майно, яке використовується не за призначенням.

З чого визначення можна зробити висновок про те, що майно, яке було надано органу самоорганізації населення відповідною радою на праві оперативного управління, може використовуватись лише для здійснення органом самоорганізації населення своїх повноважень (як власних, так і делегованих) і не може бути використане для іншої діяльності. На цьому ж наголошується і в абзаци 2 коментованої статті.

Використання органом самоорганізації населення права на оперативне управління впливає і на здійснення органом самоорганізації населення окремих власних повноважень.

Так, за рішенням Господарського суду Херсонської області, гуртожиток у м. Херсон був переданий на баланс органу самоорганізації населення у зв'язку з тим, що попередній балансоутримувач не виконував своїх обов'язків щодо утримання гуртожитку у належному стані<sup>2</sup>. При цьому головною нормою законодавства, на яку посилався суд, була саме ст. 17 Закону. Варто зазначити, що передача майна з балансу балансоутримувача на баланс органу самоорганізації населення не змінює правового статусу форми власності цього майна, натомість буде сприяти утриманню об'єкта в належному технічному стані та забезпечить мешканцям можливість його використання у відповідності з технічними та санітарно-гігієнічними вимогами, встановленими актами законодавства та технічними нормативами для такого типу житла.

---

<sup>1</sup> Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, 19-20, 21-22. – Ст. 144.

<sup>2</sup> Рішення по справі № 5024/854/2011: Господарський суд Херсонської області від 20.05.2011 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/15562823>

Але у ст. 17 Закону визначено, що матеріальну основу органу самоорганізації населення складає саме майно. Таким чином, Закон «позбавив» органи самоорганізації населення права власності на нього, встановивши, поперше тільки одне джерело надходження майна, а, по-друге, передбачивши лише користування ним на праві оперативного управління.

Виходячи зі змісту ст. 13 Закону та ст. 80 Цивільного кодексу України<sup>1</sup>, орган самоорганізації населення легалізований шляхом реєстрації у встановленому порядку, набуває статусу юридичної особи.

Згідно із ст. 2 Цивільного кодексу України<sup>2</sup> юридичні особи є учасниками цивільних правовідносин. До того ж, відповідно до ст. 91 цього ж Кодексу, юридична особа здатна мати такі ж цивільні права та обов'язки (цивільну правоздатність), як і фізична особа, крім тих, які за своєю природою можуть належати лише людині<sup>3</sup>. Оскільки право власності за своєю природою належить не лише людині, то орган самоорганізації населення, який має статус юридичної особи, може володіти, користуватись та розпоряджатись майном.

У ст. 190 Цивільного кодексу України<sup>4</sup> закріплене, що майном як особливим об'єктом вважається окрема річ, сукупність речей, а також майнові права та обов'язки. Таким чином, можна погодитися із визначенням майна, як узагальнюючого поняття, яким позначається уся сукупність матеріальних благ та обтяжень, які можуть бути об'єктом цивільних правовідносин<sup>5</sup>.

Також слід зазначити, що відповідно до ст. 177 Цивільного Кодексу України<sup>6</sup>, майно належить до переліку об'єктів цивільних прав. Так, окрім майна, як окремої речі, сукупності речей (рухомих та нерухомих – ст. 181 Цивільного кодексу України, тварин – ст. 180 Цивільного кодексу України), а також майнових прав та обов'язків, у порядку ст. 177 Цивільного Кодексу України, до об'єктів цивільних прав належать: речі (у тому числі гроші та цінні папери), результати робіт, послуги, результати інтелектуальної, творчої діяльності, інформація, а також інші матеріальні і нематеріальні блага<sup>7</sup>.

Таким чином, з огляду на положення Цивільного кодексу України, можна зробити висновок, що до складу майна, яке є матеріальною основою діяльності органів самоорганізації населення входить: рухоме та нерухоме майно, майнові права, результати робіт, послуги, результати інтелектуальної, творчої діяльності, інформація, а також інші матеріальні блага.

---

<sup>1</sup> Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40-44. – Ст. 356.

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Там само.

<sup>4</sup> Там само.

<sup>5</sup> Цивільний кодекс України: Науково-практичний коментар. Видання третє перероблене та доповнене – Х.: ТОВ «Одіссей», 2006. – С. 198.

<sup>6</sup> Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40-44. – Ст. 356.

<sup>7</sup> Там само.

Якщо складові матеріальної основи діяльності органів самоорганізації населення можна визначити за допомогою наведених положень цивільного законодавства, то джерела отримання такої основи повинні бути деталізовані у Законі.

Окрім майна, яке надається відповідною радою органу самоорганізації населення для виконання власних і делегованих повноважень у розумінні ст. 17 Закону, орган самоорганізації населення може: 1) придбати майно за кошти від благодійних внесків юридичних або фізичних осіб; за кошти від господарської діяльності та гроші з інших джерел, у порядку встановленому законодавством; отримувати майно на підставі договору дарування, заповіту; 2) отримувати майно у формі благодійних внесків юридичних і фізичних осіб; 3) набувати і користуватись майном на підставі договору оренди.

Захист права власності на майно, яке орган самоорганізації здобув на підставі благодійної діяльності, придбав на власні кошти від господарської діяльності або набув відповідно до цивільних правовідносин (дарування, заповіту), гарантується чинним законодавством, зокрема Конституцією України та Цивільним кодексом України.

Так, згідно зі ст. 316 Цивільного кодексу України<sup>1</sup>, правом власності є право особи на річ (майно), яке вона здійснює відповідно до закону за своєю волею, незалежно від волі інших осіб. Особою ж, у розумінні ст. 318 Цивільного кодексу України<sup>2</sup>, є також юридичні особи, у тому числі і органи самоорганізації населення, які мають відповідний статус.

З іншого боку, відповідно до ст. 1 Закону, органи самоорганізації населення є представницькими органами, які створені жителями певної території для вирішення питань місцевого значення. Поняття представництва міститься у ч. 1 ст. 237 Цивільного кодексу України<sup>3</sup>, яка визначає представництво як правовідносини, в яких одна сторона (представник) зобов'язана або має право вчинити правочин від імені другої сторони, яку вона представляє. У ч. 3 даної статті вказано, що представництво виникає на підставі договору, закону, акта органу юридичної особи та з інших підстав, встановлених актами цивільного законодавства.

Слід звернути увагу, що ст. 242 Цивільного кодексу України<sup>4</sup> розкриває зміст представництва за законом і у ч. 3 встановлює, що у передбачених законом випадках законним представником є особа. Отже, виходячи із визначення ст. 1 Закону, орган самоорганізації населення представляє жителів певної території (територіальну мікрогрупаду) і діє в їх інтересах у правовідносинах. Таким чином, майно, яке придбане органом самоорганізації населення,

---

<sup>1</sup> Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40-44. – Ст. 356.

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Там само.

<sup>4</sup> Там само.

наприклад, на кошти від господарської діяльності або отримане на підставі актів благодійності, належить жителям цієї території. У цьому випадку орган самоорганізації населення може використовувати це майно лише в інтересах мешканців цієї території.

З іншого боку, якщо орган самоорганізації населення набуває самостійно від свого імені майно згідно цивільного акту (дарування, заповіт, благодійний внесок тощо), то тоді він володіє цим майном на праві приватної власності. Отже, режим використання майна органом самоорганізації населення залежить від формулювання, яке міститься у правовстановлюючих документах. Тому, якщо в такому документі (договорі) міститься позначення, наприклад, «жителям мікрорайону ... в особі органа самоорганізації населення...», то орган самоорганізації населення виступає тут як представницький орган. А у випадку, коли, зокрема, у договорі дарування обдарованим є вказаний орган самоорганізації населення, то це буде підставою для набуття останнім права власності на це майно.



## Розділ V ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНУ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ

### Стаття 18. Гласність роботи і підзвітність органу самоорганізації населення

1. Орган самоорганізації населення інформує населення про своє місцезнаходження, час роботи і прийом громадян.

2. Орган самоорганізації населення не рідше одного разу на рік звітує про свою діяльність на зборах (конференції) жителів за місцем проживання.

3. Громадяни, які проживають на території дії органу самоорганізації населення, мають право знайомитися з його рішеннями, а також отримувати засвідчені секретарем цього органу копії рішень, прийнятих органом самоорганізації населення.

Зміст частини першої статті 18 певною мірою дублює зміст пункту 14 частини першої статті 14 коментованого Закону, де йшлося про одне із власних повноважень органу самоорганізації населення – інформування громадян про його діяльність, – яке він може отримати за згодою місцевої ради при утворенні. Однак якщо згадана норма статті 14 визначається місцевою радою у межах своїх *дискреційних повноважень*, коли вона може на власний розсуд визначити зміст управлінського рішення<sup>1</sup>, то в п. 1 статті 18 норма стосовно того, що орган самоорганізації населення інформує населення про своє місцезнаходження, час роботи і прийом громадян має *імперативний характер*, тобто є обов'язковою і відхилення від якої є неприпустимим.

Реалізація принципів *гласності і підзвітності* органу самоорганізації населення перед мешканцями території його діяльності має здійснюватись системно і комплексно – виходячи із властивостей населеного пункту, на території і в системі управління якого діє орган самоорганізації населення.

*Інформаційне забезпечення* діяльності органу самоорганізації населення включає комплекс заходів з отримання інформації про стан території діяльності органу та життєві потреби й інтереси її жителів, оприлюднення та розповсюдження інформації про діяльність органу самоорганізації серед жителів та усіх зацікавлених суб'єктів, а також налагодження інформаційного обміну всередині системи комунікацій та взаємодії органу самоорганізації з його підрозділами та партнерами.

*Отримання інформації*, необхідної для діяльності органу самоорганізації населення, його структурних підрозділів та посадових осіб, відбувається шляхом:

---

<sup>1</sup> Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів: Наказ Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 року № 1380/5 (із змінами, внесеними згідно з Наказами Мін'юсту від 30 вересня 2011 року № 3099/5 та від 02 квітня 2012 року № 516/5) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10>

- отримання копій офіційних актів, прийнятих органами державної влади, виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, які стосуються сфери діяльності органу самоорганізації населення та життєвих інтересів його мешканців;

- ознайомлення з публікаціями та випусками ЗМІ на актуальну для органу самоорганізації населення тематику;

- проведення спеціальних опитувань громадської думки з певних питань життєдіяльності мікрогрупи;

- аналізу та узагальнення даних, отриманих з письмових звернень громадян, на особистому прийомі та під час «гарячих ліній»;

- фіксації зауважень та пропозицій, висловлених жителями території органу самоорганізації населення, а також її відвідувачами під час загальних зборів (конференцій) жителів, громадських обговорень, розширених засідань органу самоорганізації, звітів посадових осіб органів місцевої влади та під час інших комунікативних заходів;

- отримання тематичної інформації з Інтернету стосовно вирішення певних проблем, що є актуальними для території органу самоорганізації населення тощо.

*Оприлюднення і розповсюдження інформації* про діяльність органу самоорганізації населення серед жителів та усіх зацікавлених суб'єктів здійснюється через заходи, які були описані вище у коментарі до пункту 14 частини 1 статті 14 Закону.

*Інформаційний обмін всередині системи комунікацій та взаємодії* органу самоорганізації населення зі своїми структурними підрозділами, активом та партнерськими організаціями здійснюється шляхом: електронної розсилки листів, проектів або прийнятих рішень, планових документів, повідомлень та звітів; проведення координаційних нарад; листування з відповідними інстанціями з питань, пов'язаних із зверненнями громадян, та з питань поточної діяльності самого органу самоорганізації населення; телефонної комунікації; створення та підтримання у належному стані архіву інформації про діяльність органу самоорганізації населення тощо.

Серед *активних засобів інформування* громадськості орган самоорганізації населення може вживати такі, як:

- *громадська нарада* (у вузькому колі), яка спрямована на отримання інформації та думок, корисних не тільки для розв'язання якоїсь проблеми. Передбачає участь окремих груп учасників і спостерігачів, причому будь-хто може взяти слово;

- *дебати* у вигляді обговорення якого-небудь питання, обміну думками. Дебати можуть набувати багатьох форм, але завжди мають спільні ознаки: чіткий регламент виступів і коментарів, проект резолюції і обмежена участь присутніх. Дебати та інші подібні заходи можна зробити більш представницькими, якщо запрошеним громадянам запропонувати завчасно підготувати перелік питань до обговорення;

- *сусідські форуми* – це відкриті неофіційні збори сусідів. Головними фігурами сусідських форумів є люди, які діляться власним досвідом і допома-

гають шукати вирішення місцевих проблем. Сусідський форум відкритий для усіх і є місцем, де: люди висловлюють свою думку про місцеві проблеми; орган самоорганізації населення інформує громадськість про свої рішення; орган самоорганізації може поцікавитися думкою людей відносно проєктів, що реалізуються; можуть зустрітися люди, які живуть в одному поруч і стикаються з одними і тими ж проблемами;

- *дорадче голосування* – це опитування експертів з певного питання. Для його успішного проведення треба витримати наступні умови: чітко сформулювати проблему; підготувати матеріали, які наскільки можливо безсторонньо представляють можливі шляхи розв'язання цієї проблеми; переслати матеріали заздалегідь обраним учасникам для ґрунтовного ознайомлення з ними; провести дискусію по суті проблеми, яка має носити структурований характер з обов'язковим модеруванням; учасники таємним голосування виражають свою думку, яка носить дорадчий характер.

Найважливішою умовою ефективної роботи органу самоорганізації населення є наявність в його розпорядженні максимально повної, достовірної і постійно оновлюваної інформаційної бази даних про територію його діяльності, про громадян, що проживають на ній, а також про розташовані на цій території об'єкти адміністративної, виробничої та соціальної інфраструктури.

*Інформація про територію діяльності* органу самоорганізації населення може включати такі складові:

- затвержені міською радою при дачі згоди на створення органу самоорганізації населення межі частини території міста, яка офіційно закріплена за цим органом, з повним переліком вулиць, проспектів, площ, провулків і номерів будинків, розташованих на цій території;

- історичний опис етапів формування і розвитку території органу самоорганізації населення та її ролі в історії розвитку міста;

- основні географічні, природні, рельєфні властивості території органу самоорганізації населення, її роль на економіко-географічній карті й місце в генеральному плані розвитку міста;

- найбільш істотні проблеми екологічного, техногенного та іншого характеру, що існують на території органу самоорганізації населення і справляють негативний вплив на її жителів (підтоплення, близькість шкідливих і небезпечних виробництв, міського звалища, наявність катакомб та ін.);

- транспортні магістралі, магістралі водо-, газо-, тепlopостачання, лінії зв'язку та інші комунікації, що проходять через територію органу самоорганізації населення;

- характеристика житлового фонду, розташованого на території органу самоорганізації населення (приватний сектор, багатоповерхові будинки, старі й аварійні будови тощо) та інші істотні характеристики території органу самоорганізації.

*Інформація про громадян*, що проживають на території органу самоорганізації населення, може включати такі складові:

- демографічна характеристика населення, включаючи відомості про його статевий склад (кількість чоловіків, жінок), віковий склад (діти до 7 років, діти від 8 до 18 років, молодь до 35 років, вікові групи 36-40, 41-45, 46-50, 51-55, 56-60, 61-65, 66-70, старше 70 років);

- професійна характеристика населення, включаючи відомості про освіту, спеціальність, посадовий склад, педагогічні навички;

- характеристика ділової і громадської активності, включаючи схильності до підприємництва, інтерес до політики і участь в різних формах суспільного і політичного життя;

- характеристика схильностей і захоплень, включаючи творчі здібності, хобі, інтерес до технічної, художньої, літературної творчості, полювання, рибалці та ін.;

- характеристика переваг в проведенні дозвілля, участі в спортивних заходах як уболівальників або безпосередніх учасників цих заходів;

- дані про цікаву, героїчну долю громадян, про трудові династії, про їх знайомства і зв'язки з цікавими людьми, які б могли бути корисними в діяльності органу самоорганізації населення, інші відомості.

Інформацію про громадян, що проживають на території діяльності органу самоорганізації, слід систематизувати як по певних соціальних характеристиках, так і по соціальних групах (чоловіків, жінок, пенсіонерів, інвалідів, найманих працівників, підприємців, дітей, молоді, самотніх і неповних сімей і т.д.), а також по багатоквартирних житлових будинках і певних частинах території.

Слід з особливою увагою віднести до збору інформацію про людей, що займаються громадською роботою або, принаймні, що виявляють до неї інтерес (так званий «актив»), які можуть увійти до складу органу самоорганізації населення та його робочих груп і комісій, а також очолити органи самоорганізації іншого рівня, які створюються та діють на тій же території (будинкові, вуличні, квартальні комітети).

Джерелами інформації про громадян, що проживають на території органу самоорганізації населення, можуть бути будинкові книги, дані паспортних столів колишніх ЖЕКів, відомості підрозділів Пенсійного фонду України, відомчі пенсійні служби (Збройних Сил, МВС, СБУ), районні управління соціального захисту населення, територіальні центри соціальної допомоги самотнім непрацездатним громадянам, дані рад ветеранів, громадських організацій пенсіонерів, інвалідів, багатодітних і т.п.

Для повнішої і об'єктивнішої оцінки стану житла, матеріально-побутових та інших умов життя населення, а також виявлення схильностей і інтересів громадян доцільно проводити спеціальні статистико-соціологічні дослідження з розробкою соціального паспорту території органу самоорганізації населення. Методика і програма подібного дослідження повинні розроблятися професійними організаціями, а само дослідження проводитися під їх методичним керівництвом.

При роботі із згаданими вище даними про осіб, які мешкають на території діяльності органу самоорганізації населення, слід додержувати норм Закону України «Про захист персональних даних»<sup>1</sup>.

При формуванні інформаційної бази даних про об'єкти *адміністративної інфраструктури*, до яких належать органи державної влади і управління, органи правосуддя, правоохоронні органи, органи місцевого самоврядування, різні державні і муніципальні установи, які забезпечують реалізацію основних функцій державної влади і управління, слід звертати увагу на сферу їхньої діяльності, рівень управління і відповідно повноваження, склад підвідомчих ним об'єктів управління. Всі ці відомості необхідні для визначення можливого впливу цих органів на діяльність органу самоорганізації населення і налагодження з ними конструктивної взаємодії.

Необхідно також мати якомога повнішу інформацію про особовий склад керівників вказаних органів та установ, їх структурних підрозділів для встановлення з ними індивідуальних контактів і можливого запрошення їх до складу Піклувальної ради органу самоорганізації населення.

До об'єктів *виробничої інфраструктури* належать різні підприємства, фінансові, науково-дослідні та інші установи, які діють на території органу самоорганізації населення, але не надають безпосередньо соціальних послуг населенню. Інформація про ці об'єкти повинна містити дані про профіль їхньої діяльності, відомчу приналежність (якщо є), форму власності (державна, комунальна, колективна, приватна) і організаційно-правову форму (приватне підприємство, акціонерне товариство, кооператив, товариство з обмеженою відповідальністю та ін.). Останні види інформації необхідні для вирішення питання про форму і механізми взаємодії органу самоорганізації населення з цими підприємствами.

Важливою складовою цього блоку інформації є інформація про керівників і засновників вказаних підприємств, їх місце мешкання. Частина з них може виявитися жителями території органу самоорганізації і на цьому ґрунті виявляти підвищену зацікавленість до його діяльності. Інформація про керівників вказаних підприємств дозволить встановити особисті контакти з ними і налагодити можливу співпрацю органу самоорганізації населення, у тому числі і через членство цих керівників в Піклувальній раді.

Крім того, слід з'ясувати, хто з жителів території органу самоорганізації населення працює на вказаних підприємствах, яку посаду обіймає, а також хто з пенсіонерів, що проживають на цій території, раніше працював на вказаних підприємствах. Це може виявитися корисним при зверненні до керівництва підприємств з проханням про допомогу цим ветеранам.

Інформація про об'єкти виробничої інфраструктури може знадобитися і для випадків протидії ним, коли ці підприємства є джерелами підвищеної

---

<sup>1</sup> Про захист персональних даних: Закон України від 01 червня 2010 року № 2297-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 34. – Ст. 481.

екологічної шкоди або небезпеки для навколишньої території (викиди в навколишнє середовище забруднюючих та шкідливих речовин, підвищений рівень шуму, незручності, що створюються жителям комунікаціями, під'їзними шляхами та іншими елементами забезпечення виробництва).

Об'єкти виробничої інфраструктури можна розглядати також як потенційні місця працевлаштування як самих жителів території органу самоорганізації населення, так і їх дітей, що закінчують вузи або інші учбові заклади, включаючи організацію виробничої практики на цих підприємствах.

До об'єктів *соціальної інфраструктури* належать всілякі підприємства, установи і організації, які безпосередньо надають соціальні послуги населенню, а також громадські і благодійні організації, політичні партії та їх осередки, органи самоорганізації населення іншого рівня, що діють на території органу самоорганізації, об'єднання власників багатоквартирних житлових будинків, творчі, професійні і кредитні спілки, релігійні общини, садівничі кооперативи й інші об'єднання громадян, тобто структури, які сприяють реалізації соціальних потреб та інтересів громадян. Інформація про ці об'єкти повинна містити дані про профіль їхньої діяльності, види послуг, що надаються, товари, що випускаються, а також про їх відомчу приналежність (якщо є), форму власності (державна, комунальна, колективна, приватна) та організаційно-правову форму (приватне підприємство, акціонерне товариство, кооператив, товариство з обмеженою відповідальністю та ін.).

Щодо цієї групи підприємств, установ і організацій, які безпосередньо надають соціальні послуги і товари населенню (далі – підприємств соціальної інфраструктури), крім завдань, аналогічних завданням щодо підприємств виробничої інфраструктури, орган самоорганізації населення формує базу даних для організації громадського контролю за повнотою і якістю цих послуг – безпосередньо або через створювані об'єднання захисту прав споживачів.

Крім того, аналіз розташування виробників соціальних послуг на території органу самоорганізації населення дозволяє виявити брак цих підприємств, установ, організацій і ставити перед районним та міським керівництвом або перед самими підприємствами питання про відкриття нових пунктів надання або створення нових виробників соціальних послуг в місцях, де їх недостатньо.

Інформація про різні форми *об'єднань громадян*, які діють на території органу самоорганізації населення, має включати назву, статус, статутні цілі та завдання діяльності цих об'єднань, відомості про досягнення і напрями роботи, а також про те, хто з жителів території органу самоорганізації є членом цих об'єднань. Уся ця інформація може бути використана для налагодження співпраці органу самоорганізації з об'єднаннями громадян, що діють на його території, а також для розвитку діючих та створення нових організацій.

Виключно важливою складовою інформаційної бази даних про територію органу самоорганізації населення є відомості про органи самоорганізації іншого рівня, що діють на цій території. Ці відомості повинні містити інформацію про створені і створювані органи нижчого та вищого рівнів з вказівкою

стадії, на якій знаходиться процес їх створення, про персональний склад членів і активу цих органів диференційовано по напрямках і спеціалізації їх діяльності, про плани і напрямки роботи цих органів. Уся ця інформація необхідна для організації співпраці і координації дій даного органу самоорганізації населення з іншими органами самоорганізації, що діють на його території, і раціонального розмежування функцій між ними.

Те ж стосується відомостей про об'єднання співвласників багатоквартирних житлових будинків і житлово-будівельних кооперативів, завдання діяльності яких багато в чому співпадають із завданнями органів самоорганізації населення і взаємно доповнюють одне одного.

Для можливості щорічного і поточного звітування про свою діяльність орган самоорганізації населення веде облік планів, ухвалених рішень та виконаних робіт. Облік поточної діяльності має на меті забезпечити створення необхідної інформаційної бази даних про виконання органом самоорганізації населення та його підрозділами рішень загальних зборів (конференцій) жителів, рішень самого органу самоорганізації, рішень місцевої ради та актів інших органів місцевого самоврядування, що зачіпають сферу інтересів органу самоорганізації. Обліково-звітна інформація використовується для підготовки та ухвалення органом самоорганізації оперативних рішень, а також для планування його діяльності.

Облікова інформація фіксується в журналах обліку особистого прийому громадян, письмових звернень, що поступили, ділового листування, виданих довідок та інших документів, а також фіксується в доповідних записках керівників підрозділів органу самоорганізації населення і відповідальних за проведення тих або інших заходів внутрішнього характеру, які у встановлений час (для планових випадків) або відразу після події, що відбулася, повинні бути оперативно представлені на ім'я голови органу самоорганізації населення.

Звітність про свою діяльність за квартал і рік, а також за підсумками проведення окремих крупних заходів орган самоорганізації населення може представляти в місцеву раду і, при необхідності, в інші органи місцевого самоврядування.

Для можливості реалізації норми, передбаченої **частиною третьою коментованої статті** Закону, згідно з якою громадяни, які проживають на території дії органу самоорганізації населення, мають право знайомитися з його рішеннями, а також отримувати засвідчені секретарем цього органу копії рішень, прийнятих органом самоорганізації населення, місцева рада та її органи мали би забезпечити органи самоорганізації необхідної технікою (комп'ютер, ксерокс), папером та витратними матеріалами. В іншому разі виконання цієї функції орган самоорганізації населення має здійснювати як надання послуг на платній основі.

## **Стаття 19. Організація роботи органу самоорганізації населення**

- 1. Формою роботи органу самоорганізації населення є засідання.**
- 2. Засідання органу самоорганізації населення скликаються його керівником або заступником керівника в міру необхідності, але не рідше одного разу на квартал.**
- 3. Порядок позачергового скликання засідання органу самоорганізації населення визначається Положенням про цей орган.**
- 4. Засідання органу самоорганізації населення є правомочним, якщо в ньому бере участь більше половини його загального складу.**
- 5. Для забезпечення роботи орган самоорганізації населення може утворювати комісії, робочі групи, інші свої органи в порядку, визначеному Положенням про цей орган.**

Збільшення кількості і потужності органів самоорганізації населення змушує органи місцевого самоврядування приділяти усе більше уваги регламентації їхнього правового статусу, формувати механізми ефективної взаємодії та співпраці із ними. У той же час члени органів самоорганізації населення як самостійних елементів системи місцевого самоврядування у більшості випадків не володіють достатнім рівнем знань, необхідних для здійснення не тільки делегованих їм місцевими радами повноважень, а й навіть власних повноважень, якими вони наділяються в момент свого утворення.

Не менш проблемними є питання налагодження ефективної діяльності як усередині самого органу самоорганізації населення, так і в процесі його взаємодії з органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями різних форм власності, а головне – із членами територіальної громади, що мешкають на території діяльності цього органу. Значною мірою це пов'язано із відсутністю уніфікованої практики вирішення цих питань, відсутністю хоча б рамкових вимог на рівні національного законодавства чи локальних нормативно-правових актів по організації діяльності органів самоорганізації населення, відсутністю практичних навичок роботи у їх членів тощо. Крім того, відсутність чіткої регламентації окремих організаційних аспектів діяльності органів самоорганізації населення призводить порою до виникнення конфліктних ситуацій як всередині самих органів, так і при їхній взаємодії з іншими суб'єктами.

Вирішення означених проблем вбачається у розробці та ухваленні відповідними місцевими радами типових регламентів органів самоорганізації населення, на базі яких діючі органи можуть приймати власні регламенти або визнавати типові обов'язковими для себе і чинними на своїй території. Оскільки органи самоорганізації населення входять до системи місцевого самоврядування, поява такого виду організаційно-правових актів виглядає цілком виправданою. Особливо це стосується міських рад, на території яких, як правило, формується ціла система органів самоорганізації різного територіального статусу.



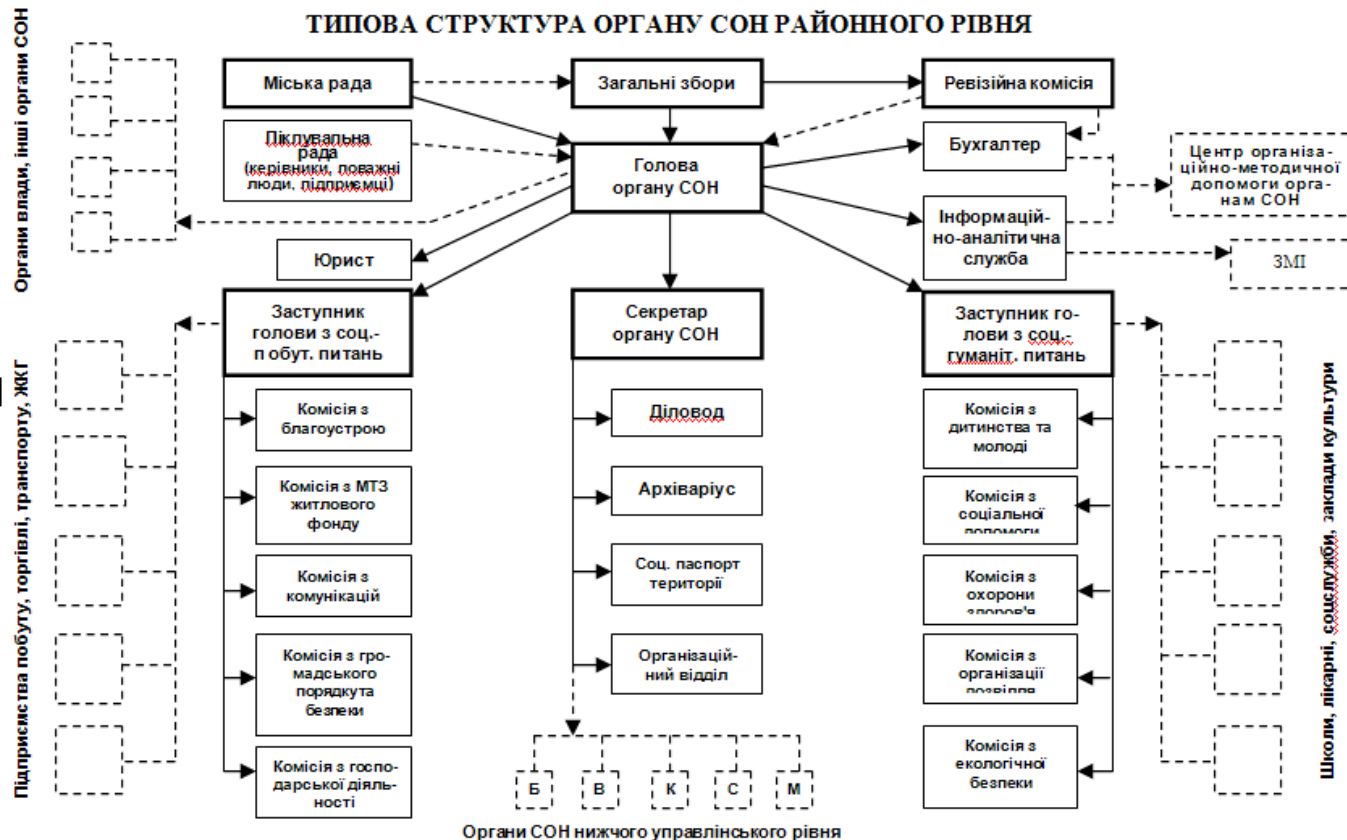
Правовою підставою для затвердження типового регламенту органів самоорганізації населення є, зокрема, положення частини першої статті 27 коментованого Закону, яка передбачає, що «органи місцевого самоврядування сприяють здійсненню органами самоорганізації населення їхніх повноважень і координують їх діяльність».

Особливого значення набуває сьогодні чітка організація роботи органів самоорганізації населення, їх конструктивна взаємодія між собою, з органами влади, населенням та іншими суб'єктами місцевого життя. А це може бути досягнуто лише за умови оптимізації та належної регламентації виконання ними усіх основних функцій з реалізації власних і делегованих повноважень, якісного організаційно-правового та документального забезпечення їхньої діяльності.

Крім завдань, які відповідно до ст. 3 Закону стоять перед органами самоорганізації населення (створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг; участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм), органи самоорганізації населення виконують інтегративну функцію (зміцнення міжособистісних зв'язків, об'єднання зусиль людей), функцію соціального контролю (за діяльністю і поведінкою членів колективу), виховну функцію (формування політичної свідомості й активності членів колективу), а також низку технологічних функцій, до яких належить інформаційна, нормотворча, бюджетно-фінансова, матеріально-технічна та функція планування розвитку території.

Організаційна структура органів самоорганізації населення має визначитися, виходячи з необхідності виконання цими органами функцій, обумовлених складом та обсягом їх власних та делегованих повноважень. Виходячи з мети, завдань і основних напрямків діяльності, а також з урахуванням вимог **частини п'ятої статті 19**, пропонується типова структура органу самоорганізації населення районного рівня (схема 1).

### ТИПОВА СТРУКТУРА ОРГАНУ СОН РАЙОННОГО РІВНЯ



Ця типова структура органу самоорганізації населення передбачає розподіл керуючих повноважень і відповідальності між головою органу самоорганізації населення, його двома заступниками і секретарем за такою схемою:

- голова забезпечує загальне керівництво, контроль виконання і координацію діяльності усіх підрозділів, підвідомчих заступникам голови та секретарю органу самоорганізації, а також безпосередньо забезпечує роботу і координує роботу з юридичних питань, бухгалтерського обліку та інформаційно-аналітичну роботу. Крім того, голова спрямовує діяльність Піклувальної ради органу самоорганізації та забезпечує його взаємодію з органами влади та іншими органами самоорганізації;

- заступник голови з соціально-побутових питань забезпечує роботу і координує діяльність комісій з благоустрою, матеріально-технічного забезпечення житлового фонду, комунікацій, громадського порядку та безпеки, господарської діяльності та підприємництва, а також організовує взаємодію органу самоорганізації з підприємствами, установами та організаціями відповідного профілю діяльності;

- заступник голови з соціально-гуманітарних питань забезпечує роботу і координує діяльність комісій з питань дитинства і молоді, соціальної допомоги, охорони здоров'я, організації дозвілля, екологічної безпеки, а також організовує взаємодію органу самоорганізації населення з підприємствами, установами та організаціями відповідного профілю діяльності;

- секретар органу самоорганізації населення забезпечує роботу і координує діяльність організаційного відділу, з діловодства, нормативно-методичного та інформаційного забезпечення діяльності органу самоорганізації населення, навчання та підвищення кваліфікації активу, а також побудови системи взаємодії з будинковими, квартальними, вуличними органами самоорганізації та уповноваженими.

Структура органів самоорганізації населення нижчих управлінських рівнів може бути спрощена, але зі збереженням основних засад і напрямків діяльності, зокрема, вирішення соціально-побутових, соціально-гуманітарних та документально-організаційних питань. При цьому має враховуватись власна специфіка і масштаби діяльності органу самоорганізації.

Структурування діяльності органу самоорганізації населення дозволяє будувати поточну роботу з виконання його функцій на принципах спеціалізації та кооперування і залучати до неї широкий актив соціально активних і професійно підготовлених громадян, що мешкають, працюють чи перебувають на території органу самоорганізації населення. Структура органу самоорганізації населення, його основні функції та напрямки діяльності затверджуються загальними зборами (конференцією) жителів.

Виходячи з необхідності і перспективи здійснення органом самоорганізації населення своєї господарської діяльності, доцільно передбачити в його структурі **Ревізійну комісію**, як колегіальний орган, що забезпечує внутрішній контроль за належним використанням органом самоорганізації його фінансових та матеріальних ресурсів.

Згідно із п. 2.6.2 Положення про органи самоорганізації в місті Одесі<sup>1</sup>, при утворенні органу самоорганізації населення загальні збори (конференція) жителів за місцем проживання обирає Ревізійну комісію у складі 3-7 осіб – як правило, одночасно з обранням органу самоорганізації населення. Ревізійна комісія в порядку здійснення своїх повноважень проводить не менше двох разів на рік ревізію фінансово-господарської діяльності органу самоорганізації та інформує загальні збори, конференцію про її результати.

Корисним для успішного становлення органу самоорганізації населення і налагодження його ефективної діяльності у межах підвідомчої території може бути утворення при ньому консультативно-дорадчого органу – **Піклувальної ради** з числа поважних і авторитетних осіб, які мешкають на території діяльності органу самоорганізації або співпрацюють із ним, у тому числі: депутатів місцевих рад, працівників органів публічної влади, керівників підприємств, установ, громадських організацій, науковців, майстрів мистецтв. Збираючись періодично (десь раз на квартал), Піклувальна рада розглядає стратегічні питання діяльності органу самоорганізації населення, визначає пріоритети, сприяє у розв'язанні проблем, що виникають у діяльності органу самоорганізації.

Умовою результативної роботи органу самоорганізації населення є чітке планування його роботи, організація її виконання, контроль за виконанням ухвалених рішень, своєчасна звітність.

Планування – це один із засобів, за допомогою якого забезпечується об'єднання зусиль усіх членів територіального колективу на досягнення загальної мети. Розрізняють довгострокове, середньострокове і поточне планування роботи органу самоорганізації населення.

*Довгострокове планування* охоплює, як правило, весь період повноважень новообраного органу самоорганізації і включає вирішення стратегічних завдань, що входять в компетенцію цього органу. До таких завдань може бути віднесене комплексний благоустрій території органу самоорганізації, ліквідація джерела екологічного забруднення навколишнього середовища, встановлення приладів обліку на всіх або більшості будинків і квартир, ремонт дахів, ліфтів, комунікацій, створення будинкових комітетів в усіх житлових будинках мікрорайону і т.п.

Довгострокове планування будується на основі ретельного вивчення стану основних проблем у сфері діяльності органу самоорганізації населення і врахування перспектив участі в їх вирішенні інших суб'єктів (органів влади, крупних підприємств, об'єднань громадян), а також тенденцій розвитку політичних і суспільних процесів, що відбуваються в населеному пункті та в країні.

Довгостроковий план діяльності органу самоорганізації населення у вигляді Основних напрямів, Програми або Стратегії діяльності на період

---

<sup>1</sup> Положення об органах самоорганізації населення в городе Одессе / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.odessa.ua/departments/15505>

обрання доцільно розглядати і приймати на загальних зборах (конференції) мешканців території органу самоорганізації, як правило, одночасно з обранням його персонального складу.

*Середньострокове планування* є, як правило, комплексним плануванням діяльності органу самоорганізації населення на наступний рік. Річні плани (програми) органу витікають з необхідності практичного вирішення стратегічних завдань, визначених в Основних напрямках, Програмі або Стратегії діяльності органу самоорганізації, а також завдань, обумовлених умовами діяльності, що змінилися, новими потребами жителів і новими можливостями системи самоорганізації населення.

Річний план (програма) роботи органу самоорганізації населення – це комплекс взаємопов'язаних за термінами, виконавцями і ресурсами заходів, які охоплюють весь спектр напрямів діяльності органу самоорганізації, включаючи соціально-побутові і соціально-гуманітарні питання, а також розвиток усєї системи органів самоорганізації на відповідній території, налагодження тісної взаємодії з органами влади, суб'єктами підприємництва і некомерційними організаціями. Річний план (програма) роботи органу самоорганізації населення на наступний рік розробляється на основі пропозицій, що надходять від робочих груп і комісій органу, від жителів, а також від місцевої ради, депутатів, з інших джерел.

Річні плани (програми) доцільно приймати на загальних зборах (конференціях) жителів при щорічному заслуховуванні звіту органу самоорганізації населення про виконану роботу. Окремі поправки можуть бути внесені до річного плану (програми) також на позачергових загальних зборах (конференціях) жителів. На підставі і у розвиток річного плану (програми) роботи органу самоорганізації його окремими підрозділами розробляються річні плани роботи по напрямках діяльності, які також є складовими частинами річного планування діяльності органу.

*Поточне планування* в роботі органу самоорганізації населення здійснюється у вигляді кварталних планів роботи усього органу та його окремих підрозділів по напрямках діяльності, планів підготовки і проведення конкретних заходів, індивідуальних поточних планів роботи керівників органу самоорганізації та керівників його структурних підрозділів.

Квартальні плани роботи органу самоорганізації та його структурних підрозділів забезпечують поетапне вирішення річних завдань і своєчасне вирішення завдань, що носять сезонний характер (наприклад, пов'язаних з підготовкою житлового фонду до зими, весняними роботами на присадибних ділянках, підготовкою дітей до навчального року та ін.).

Плани підготовки і проведення конкретних заходів спрямовані на об'єднання зусиль різних підрозділів органу самоорганізації населення, що беруть участь у цій роботі, а також координацію їх дій з іншими учасниками цієї підготовки і проведення (наприклад, святкування Дня Перемоги, Дня літньої людини, Дня матері та інших знаменних подій).

Поточні плани роботи органу самоорганізації населення розглядаються і приймаються на його засіданнях, а поточні плани роботи структурних підрозділів – за узгодженням з головою органу самоорганізації – самими цими підрозділами.

Крім того, кожен керівник і відповідальний виконавець в органі самоорганізації населення повинні мати свої індивідуальні плани роботи на день, на тиждень, на місяць. Ці плани мають забезпечувати виконання усіх завдань поточного, середньострокового та довгострокового планування органу, а також вирішувати інші завдання, які в перелічених вище планах не знайшли свого відображення.

При розробці довгострокових, середньострокових та поточних планів діяльності органу самоорганізації населення рекомендується дотримуватися їх такої структури: номер по порядку; зміст завдання; термін виконання; відповідальний виконавець; форма реалізації; забезпечуючі заходи; примітки (відмітка про виконання).

*Формою роботи* органу самоорганізації населення відповідно до **частини першої коментованої статті** Закону є засідання, які скликаються його керівником або заступником керівника в міру необхідності, але не рідше ніж один раз на квартал. Засідання органу самоорганізації є правомочним, якщо в ньому бере участь більше половини від його встановленого загальними зборами (конференцією) жителів кількісного складу.

Проведенню засідання органу самоорганізації та / чи його колегіального органу (комітету, комісії, робочої групи) (далі – засідання колегіального органу) має передувати велика підготовча робота, в ході якої складаються супровідні документи: порядок денний, списки учасників, списки запрошених, тексти доповідей або тези виступів, довідки з обговорюваних питань, проекти рішень з кожного питання порядку денного.

Робота по підготовці засідання колегіального органу починається з ухвалення рішення про необхідність його проведення, визначення питань, що вносяться на нього, складу передбачуваних учасників, час і місце проведення.

Доцільно для проведення засідання колегіального органу встановити певний день тижня і навіть місяця. Час проведення має бути зручним максимальному числу учасників. Як правило, це друга половина дня, коли навіть працюючі члени колегіального органу вже звільняються.

Небажано проводити засідання колегіального органу в тому ж приміщенні і у той самий час, де ведеться особистий прийом громадян і видаються довідки. Для проведення подібних засідань у керівництва органу самоорганізації населення має бути окреме приміщення.

У запрошенні, яке необхідно заздалегідь доставити усім учасникам засідання і особливо запрошеним, треба чітко вказати час і місце проведення засідання, як туди добратися, а також порядок денний і загальні відомості про учасників. При складанні порядку денного засідання колегіального органу першими рекомендується ставити питання, по яких є більше запрошених.

Після їх розгляду запрошені можуть піти. Решта питань розглядається за ступенем складності – від складніших до простіших.

Рішення засідання колегіального органу оформляються протоколом, в якому фіксуються присутні, хід обговорення питань і рішення, що приймаються колегіальним органом. Протокол підписується головуючим та секретарем засідання.

### **Стаття 20. Рішення органу самоорганізації населення**

**1. Орган самоорганізації населення з питань, віднесених до його повноважень, може приймати рішення організаційно-розпорядчого характеру.**

**2. Рішення органу самоорганізації населення вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало більше половини загального складу цього органу.**

**3. Рішення органу самоорганізації населення, 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.**

Орган самоорганізації населення у своїй діяльності може приймати акти організаційно-розпорядчого характеру, до складу яких належать:

- рішення органу самоорганізації населення;
- розпорядження голови органу самоорганізації населення;
- рішення структурних підрозділів органу самоорганізації населення;
- резолюції на документах уповноважених на це осіб.

Підготовка проекту рішення органу самоорганізації населення проводиться на виконання рішення загальних зборів (конференції) жителів, затвердженого плану роботи, рішення самого органу самоорганізації або за ініціативою зацікавлених суб'єктів. Зацікавленими суб'єктами, за ініціативою яких може проводитися підготовка проекту рішення органу самоорганізації населення, можуть бути: голова органу самоорганізації, заступники голови (у сфері їхньої компетенції), структурні підрозділи органу самоорганізації населення, Ревізійна комісія, Піклувальна рада органу самоорганізації населення, а також члени органу самоорганізації.

Кожне рішення, проект якого розробляється, має бути спрямовано на розв'язання певної проблеми або комплексу проблем місцевого значення, що знаходяться в компетенції органу самоорганізації населення та торкаються його території або жителів.

В процесі роботи над проектом рішення вивчаються нормативні документи, що регламентують дану сферу діяльності, усі попередні рішення з цієї проблеми самоорганізації населення, місцевої ради та її органів, збирається детальна і всебічна інформація про сутність, масштаби проблеми та причини її виникнення.

Спочатку формулюються основні вимоги до рішення, що розробляється, у вигляді його концепції, яку доцільно обговорити в колі зацікавлених осіб і принципово схвалити, визначивши тим самим стратегію вирішення проблеми. До підготовки і попереднього обговорення проектів рішень, які зачіпають інтереси усіх або певних груп жителів території органу самоорганізації населення, залучаються представники цих жителів.

Оформлення проекту рішення є найважливішим етапом його підготовки. Проект повинен містити коротку, але вичерпну інформацію про причини і підстави ухвалення рішення, посилання на відповідні нормативні документи та акти вищестоящих інстанцій, а також визначати кому, що і коли необхідно зробити при виконанні рішення.

Найважливішим елементом проекту рішення є питання контролю ходу і результатів його виконання. У самому проекті повинні бути закладений механізм і періодичність контролю за ходом виконання рішення, визначені контрольовані показники і призначені особи, відповідальні за здійснення контролю.

Проект рішення органу самоорганізації населення перш, ніж бути винесеним на колегіальний розгляд, узгоджується зі всіма зацікавленими інстанціями та суб'єктами, інтереси яких зачіпає дане рішення. Якщо в процесі узгодження залишилися питання, по яких зацікавленим сторонам не вдалося дійти згоди, ці розбіжності в чітко сформульованому письмовому вигляді повинні виноситися на колегіальний розгляд органу самоорганізації населення для ухвалення по них остаточного рішення шляхом голосування.

Процес розгляду проекту рішення органом самоорганізації населення будується, як правило, за наступною типовою схемою:

- доповідь керівника органу самоорганізації населення, керівника робочої групи або відповідального виконавця проекту рішення з обов'язковим наголосом, які з положень проекту рішення викликали розбіжності, які зауваження і пропозиції поступили в ході попереднього розгляду проекту зацікавленими сторонами;

- співповідь (при необхідності) групи, що готувала альтернативний проект рішення або групи, що виконувала експертні функції;

- обговорення проекту рішення учасниками засідання по суті;

- ухвалення проекту рішення за основу;

- обговорення і голосування окремих поправок і варіантів складових рішення;

- ухвалення рішення у цілому.

Рішення органу самоорганізації населення індивідуального (разового) характеру оформляється у вигляді пункту протоколу засідання цього органу. Рішення органу самоорганізації населення тривалого, багатократного застосування, які носять нормативний характер, оформляються окремим документом у вигляді додатку до протоколу засідання.



При оформленні організаційно-розпорядчих актів органу самоорганізації населення слід додержуватись вимог Державного стандарту ДСТУ 4163-2003 «Державна уніфікована система документації. Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації. Вимоги до оформлювання документів»<sup>1</sup>.

Якщо при ухваленні рішення виникає необхідність відмінити прийняті раніше органом самоорганізації населення рішення, які регулюють дане питання, або внести до них зміни, вказівка про це повинна міститися в схвалюваному рішенні.

Відповідно до **частини другої коментованої статті**, рішення ухвалюється шляхом відкритого, таємного або поіменного голосування більшістю голосів від встановленого кількісного складу органу самоорганізації населення. Форма голосування визначається перед початком голосування головуючим або на вимогу не більшості від числа присутніх членів органу самоорганізації. При рівності голосів голос головуючого є визначальним.

Члени органу самоорганізації населення, які не згодні з результатами голосування, вправі висловити про це свою думку, яка фіксується в протоколі засідання.

Рішення органу самоорганізації населення набуває чинності з моменту його ухвалення, якщо інший термін не вказаний в самому рішенні. Про ухвалені рішення орган самоорганізації населення інформує жителів, що проживають на території його діяльності, а також усіх, кого стосуються ці рішення.

Рішення органу самоорганізації населення, прийняті ним у межах своїх повноважень, підлягають обов'язковому розгляду і ухваленню по ним заходів у встановлені законодавством терміни тими органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами, яким вони адресовані.

Рішення органу самоорганізації населення, яке не відповідають чинному законодавству, суперечить актам органів державної влади і місцевого самоврядування або прийняте з питання, не віднесеного до повноважень цього органу, **відповідно до частини третьої коментованої статті** припиняються місцевою радою з одночасним зверненням до суду про відміну такого рішення.

Громадяни, що проживають на території діяльності органу самоорганізації населення, мають право знайомитися з його рішеннями, а також отримувати завірені секретарем цього органу копії ухвалених ним рішень.

Голова органу самоорганізації населення на принципі єдиноначальності і в межах своїх повноважень має право видавати *розпорядження*, спрямовані на вирішення питань організації роботи органу самоорганізації в цілому або його

---

<sup>1</sup> Державний стандарт ДСТУ 4163-2003 «Державна уніфікована система документації. Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації. Вимоги до оформлювання документів». Затверджено і введено в дію наказом Держспоживстандарту України від 07 квітня 2003 року № 55 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://staratel.com/iso/DocSys/Doc/DSTU4163\\_03/DSTU.htm](http://staratel.com/iso/DocSys/Doc/DSTU4163_03/DSTU.htm)

структурних підрозділів, які мають обов'язкову юридичну силу по відношенню до членів, штатних співробітників і волонтерів органу самоорганізації населення. Розпорядження голови можуть бути загального характеру (тривалої дії) та разового характеру (з конкретного питання, для вирішення оперативних завдань). Розпорядження голови оформлюються, як правило, на спеціальному бланку.

Видання розпоряджень головою органу самоорганізації населення диктується, як правило, необхідністю доведення до відома членів органу та жителів його території актів вищестоящих органів, планування конкретних заходів, створення робочих груп для підготовки проєктів рішень, розподілу обов'язків між керівниками і членами органу, призначення відповідальних осіб, термінів проведення заходів та ін.

Розпорядження повинне містити: заголовок (короткий зміст питання, по якому воно видається); преамбулу, в якій вказується підстава або причина видання розпорядження; посилання на чинні нормативні або інші акти, відповідно до яких розпорядження видається; мету його видання; заходи і дії, які необхідно здійснити, з вказівкою термінів і виконавців. Останній пункт розпорядження містить дані про особу, на яку покладається контроль за виконанням розпорядження в цілому.

Доцільно, щоб проєкт розпорядження був завізований всіма керівниками структурних підрозділів органу самоорганізації населення, інтереси яких зачіпає дане розпорядження, а також секретарем органу самоорганізації, який візує також усі додатки до розпорядження.

Моментом вступу розпорядження в законну силу є дата його реєстрації (якщо інше не вказане в розпорядженні) з присвоєнням реєстраційного номеру.

*Рішення структурного підрозділу* органу самоорганізації населення стосується, як правило, певної сфери діяльності цього органу, яка є підвідомчою даному структурному підрозділу, носить рекомендаційний характер і оформляється у вигляді протоколу засідання цього підрозділу. Один екземпляр протоколу надається секретарю органу самоорганізації населення.

Вимоги до підготовки і оформлення рішень структурних підрозділів органу самоорганізації населення аналогічні вимогам для підготовки і оформлення рішень органу самоорганізації.

*Резолюції* на документах органу самоорганізації населення уповноважених на це осіб переважно носять директивний характер і містять конкретні вказівки, рекомендації підлеглим або колегам. Рекомендується починати резолюцію з вказівки прізвища та ініціалів виконавця або виконавців у давальному відмінку, які підкреслюють однією межею. Потім формулюється завдання, яке зазвичай починається із слова: «Прошу», після чого висловлюється сутність вказівки.

Основні вимоги до резолюції: стислість; адресність; наявність терміну виконання завдання; конкретність; ясність, що виключає невірне тлумачення вказівки. Якщо в резолюції перелічені декілька виконавців, перший з них

вважається головним виконавцем, і на нього покладається функція координатора процесу виконання.

### **Стаття 21. Правовий статус членів органу самоорганізації населення**

**1. Члени органу самоорганізації населення виконують свої обов'язки на громадських засадах.**

**2. За рішенням зборів (конференції) жителів за місцем проживання керівник і секретар цього органу можуть працювати в ньому на постійній основі з оплатою їх праці за рахунок коштів, переданих органу самоорганізації населення.**

Коментована стаття Закону, яка визначає правовий статус членів органу самоорганізації населення, містить усередині себе правову колізію. Адже, у **частині першій цієї статті** встановлено норму, згідно із якою члени органу самоорганізації населення виконують свої обов'язки на громадських засадах, а вже **частина друга** цієї ж статті передбачає, що за рішенням зборів (конференції) жителів за місцем проживання керівник і секретар цього органу можуть працювати в ньому на постійній основі з оплатою їх праці за рахунок коштів, переданих органу самоорганізації населення.

Суперечливість цих норм обумовлена тим, що голова і секретар органу самоорганізації населення є членами цього органу, тому на них розповсюджується дія як першої так і другої частин цієї статті, які суперечать одна одній.

На практиці виходить, що переважна більшість голів і секретарів органів самоорганізації населення, – навіть тих, що працюють на цьому терені вже чимало років і виконують свої громадські обов'язки регулярно і професійно, – не отримують ніякої матеріальної компенсації за свій труд і не мають соціального захисту.

Хоча у таких містах, як Вінниця, Черкаси, Київ, Одеса (у попередні роки) та в деяких інших керівники та секретарі органів самоорганізації населення отримують заробітну платню за виконувану роботу. Так, за даними Управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення Одеської міської ради, при виконанні Програми розвитку органів самоорганізації населення в м. Одесі на 2008-2011 роки на виплату заробітної плати та нарахувань на заробітну плату головам і секретарям комітетів самоорганізації населення, мешканцям, що працюють за рішенням конференції на даних посадах на постійній основі, було витрачено 399,7 тис. грн.<sup>1</sup>

Фінансування заробітної плати керівників і секретарів органів самоорганізації населення у структурі витрат на утримання органів самоорганізації

---

<sup>1</sup> Про внесення на розгляд Одеської міської ради проекту рішення «Про затвердження звіту про виконання Програми розвитку органів самоорганізації населення в м. Одесі на 2008-2011 роки (зі змінами)»: проект Рішення виконавчого комітету Одеської міської ради / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.odessa.ua/ru/projects/40525>

населення створює умови для того, аби не тільки пенсіонери похилого віку, але й молоді працездатні особи могли долучитися до професійної роботи у якості соціальних менеджерів на посаді голів та секретарів органів самоорганізації населення.

У проєкті нового Закону України «Про органи самоорганізації населення», який розробила і лобіює Всеукраїнська громадська організація «Асоціація сприяння самоорганізації населення», у статті 24 «Статус членів органу самоорганізації населення та старости» закладені норми, згідно із якими «члени органу самоорганізації населення виконують свої обов'язки, як правило, на громадських засадах. За рішенням загальних зборів (конференції) голова та секретар органу самоорганізації населення, легалізованого шляхом реєстрації, можуть працювати в ньому на постійній основі з оплатою їх праці за рахунок коштів органу самоорганізації населення або коштів з інших джерел, не заборонених законодавством. У цьому разі розмір їхньої заробітної плати встановлюється за рішенням загальних зборів (конференції)»<sup>1</sup>.

Ситуація, яка склалася зараз із оплатою праці професійних працівників органів самоорганізації населення, обумовлена тим, що система фінансових інститутів, яка є у розпорядженні органів самоорганізації населення, не має завершеного характеру і перебуває лише в стадії становлення. Як наслідок, вона не забезпечує можливості реалізації функцій і завдань, які покладені на ці органи. Зокрема, матеріальну компенсацію роботи працівників.

В структурі системи фінансових інститутів органів самоорганізації населення мають формуватися такі інститути, як інститут громадських послуг, самостійний бюджет органу самоорганізації населення, кредитні кошти, інститут самооподаткування, гранти.

*Інститут громадських послуг*, який визначає модель фінансової системи органу самоорганізації населення, полягає у визначенні кількісних та якісних характеристик тих послуг, які забезпечуються органами місцевого самоврядування, з одного боку, та органами самоорганізації населення, з іншого. На жаль, інститут громадських послуг в Україні перебуває лише в початковій стадії становлення, не визначені чітко у законодавстві, внаслідок чого система фінансів органів самоорганізації населення є аморфною і не цілеспрямованою. Іноді не зрозуміло, на що витрачати кошти, навіть якщо вони є.

*Самостійний бюджет* органу самоорганізації населення. Бюджет є, з одного боку, планом витрачання коштів, а з іншого, фондом, в якому мобілізуються фінансові ресурси. Ключовим елементом бюджету органу самоорганізації населення є доходи та видатки. Основу бюджету можуть скласти власні доходи, що спрямовуються на виконання власної компетенції органу самоорганізації населення, тобто таку що визначається ст. 14 Закону України «Про

---

<sup>1</sup> Шоста всеукраїнська науково-практична конференція з питань самоорганізації населення «Регламентація питань самоорганізації населення законодавством України. Збірник матеріалів». Кіровоград, 9-10 липня 2011 року / Під редакцією О.С. Орловського, А.С. Крупника, Н.В. Мішиної. – Одеса: ПП „Євродрук”, 2011. – С. 146.

органи самоорганізації населення». До них, в першу чергу належать кошти, що акумульовані від самооподаткування, які мають використовуватися органом самоорганізації населення без втручання органів місцевого самоврядування.

Закріплені доходи – це кошти, що мають надходити від місцевих податків та зборів та які за рішенням місцевої ради можуть бути закріплені за тим або іншим органом самоорганізації населення. (Зазначену можливість не слід плутати з державними податками та зборами, що закріплені за бюджетами сіл, селищ, міст і які у свою чергу, не можуть бути перезакріплені за органами самоорганізації населення).

Тут треба зауважити, що закріплені доходи спрямовуються на виконання делегованої компетенції органу самоорганізації населення. Крім цього, місцева рада може й повинна контролювати ефективність їх витрачання, адже це її кошти, які лише закріплені зі іншим бюджетом.

Частиною бюджету органу самоорганізації мають бути видатки. Видатки бюджету органу можуть бути поточними (фінансування поточної діяльності, утримання наявної інфраструктурної мережі) та видатки розвитку (на фінансування інвестиційної діяльності); видатки на власні повноваження та делеговані.

Інститут самооподаткування громадян, якій не слід плутати з місцевими податками та зборами. Через даний фінансовий інститут забезпечуються передумови самостійності бюджету органу самоорганізації населення. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» під самооподаткуванням розуміються кошти, що залучені на добровільній основі за рішенням зборів громадян за місцем проживання для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру<sup>1</sup>. Саме тому це переважно інвестиційні кошти.

Нормативно врегульовано самооподаткування сільського населення (Указ Президії Верховної Ради УРСР «Про самооподаткування сільського населення» від 23 квітня 1984 р.)<sup>2</sup>. Однак це не виключає можливість прийняття положення про самооподаткування населення місцевими радами. Це можна зробити через статут територіальної громади, або через окреме рішення місцевої ради.

Кредитні кошти можуть стати джерелом інвестиційних програм локального рівня – проведення газу у селі, побудова дитячого або спортивного майданчику, облаштування двору тощо. Наближається до інституту кредитів т.зв. місцеві добровільні позики, що визначені у п. 12 ст. 6 Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні<sup>3</sup>. Ініціатором розгляду даного питання може бути орган самоорганізації населення.

---

<sup>1</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

<sup>2</sup> Про самооподаткування сільського населення: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 23 квітня 1984 року № 6853-Х // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 19. – Ст. 364.

<sup>3</sup> Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року № 3748-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 6. – Ст. 30.

Гранти та подарунки, добровільні внески фізичних і юридичних осіб (ст. 16 коментованого Закону) є ще однією формою залучення фінансів для діяльності органів самоорганізації населення. Орган самоорганізації населення є некомерційною, неприбутковою організацією, а отже може брати участь у конкурсах на отримання грантів. Широко також зустрічається практика залучення добровільних внесків – на похорони, на облаштування будинку тощо, хоча зазвичай це здійснюється не у зовсім правильній формі.

Крім фінансової, у соціальному захисті працівників системи самоорганізації населення є ще один аспект. Йдеться про захист трудових прав працівників системи самоорганізації населення через утворення профспілки. Фактично працівники органів самоорганізації населення виявилися єдиною категорією працівників, які не мають соціального захисту. Єдиним шляхом вирішення цієї проблеми відповідно до чинного законодавства і світової практики є створення Профспілки працівників самоорганізації населення України.

Існуюча у Києві Координаційна рада керівників органів самоорганізації населення протягом 2006-2010 років по суті здійснювала профспілкову діяльність з деяких питань, наприклад щодо соціально-трудових відносин, але через відсутність відповідного правового статусу не змогла вирішувати у повному обсязі актуальні питання діяльності органів самоорганізації населення. Тому в столиці постало питання про створення міської профспілкової організації органів самоорганізації населення. Київський міський осередок Всеукраїнської Асоціації сприяння самоорганізації населення виступив ініціатором її створення, що знайшло свою підтримку у столичних органах самоорганізації населення. На цей час проведено відповідні збори працівників у трьох районах столиці, за результатами яких створено перші три районні профспілкові організації. Робота у цьому напрямку продовжується<sup>1</sup>.

Після створення міської профспілкової організації органів самоорганізації населення здійснюватимуться такі кроки: ініціюватимуться колективні перемовини з укладання територіальної Угоди з Київською міською державною адміністрацією для урегулювання виробничих, трудових та соціальних відносин; приєднання Профспілки до об'єднання профспілок, організацій профспілок у м. Києві (Київської міської ради профспілок); участь Профспілки в укладанні Регіональних угод на тристоронній основі, зокрема з Київською міською державною адміністрацією, що дозволить її як учасника залучати до вирішення проблем захисту прав працівників органів самоорганізації населення.

При проведенні колективних перемовин органи місцевого самоврядування можуть виходити із своїх вузьких, корпоративних інтересів і нав'язувати свої умови. Тому ця Угода, як і будь яка інша, є компромісом сторін і результатом їх переговорних можливостей.

Загалом питання про розвиток профспілкового руху самоорганізації населення може бути піднятий на національному рівні. Для чого потрібна всеукра-

---

<sup>1</sup> Розпочався профспілковий рух серед столичних органів самоорганізації населення / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://samoorg.com.ua/?page\\_id=361](http://samoorg.com.ua/?page_id=361)

їнська профспілка? Для того, щоб діяти спільно, а не поодинці. Для того, щоб через Профспілку гідно захищати трудові і соціальні права на місцевому та національному рівнях. Для того, щоб органи влади та держава визнали органи самоорганізації населення як одного із соціальних партнерів. Щоб впливати на державну політику з визначення соціальних питань самоорганізації населення.

Створення такої профспілкової організації буде здійснюватися відповідно до вимог Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»<sup>1</sup>, а участь у переговорах з укладання угод – згідно з Законами України «Про соціальний діалог в Україні»<sup>2</sup> та «Про колективні договори та угоди»<sup>3</sup>. Також на систему самоорганізації поширюватиметься певною мірою Кодекс законів про працю України<sup>4</sup>. При об'єднанні у профспілку слід також спиратися на Конвенцію Міжнародної організації праці (МОП) № 87 «Про свободу асоціації та захист права на організацію»<sup>5</sup>, а при захисті прав організацій трудівників (працівників органів самоорганізації населення) на організацію та ведення колективних перемовин – Конвенцію МОП № 98 «Про застосування принципів права на організацію та на ведення колективних переговорів»<sup>6</sup>. Ці Конвенції є складовими вітчизняного законодавства, оскільки були ратифіковані Верховною Радою УРСР 14 вересня 1956 року. Також з питань захисту прав працівників можна користуватися нормами Європейської соціальної хартії (переглянутої), прийнятої 3 травня 1996 року та ратифікованої Україною<sup>7</sup>.

## **Стаття 22. Повноваження керівника органу самоорганізації населення**

***1. Керівник органу самоорганізації населення – особа, яка обирається зборами (конференцією) жителів за місцем проживання та очолює орган самоорганізації населення і наділена відповідними повноваженнями у здійсненні організаційно-розпорядчих функцій в порядку, передбаченому Положенням про цей орган.***

---

<sup>1</sup> Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15 вересня 1999 року № 1045-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 45. – Ст. 397.

<sup>2</sup> Про соціальний діалог в Україні: Закон України від 23 грудня 2010 року № 2862-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 28. – Ст. 255.

<sup>3</sup> Про колективні договори і угоди: Закон України від 1 липня 1993 року № 3356-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 36. – Ст. 361.

<sup>4</sup> Кодекс законів про працю України: Закон УРСР від 10 грудня 1971 року № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – Додаток до № 50. – Ст. 375.

<sup>5</sup> Про свободу асоціації та захист права на організацію: Конвенція №87 Міжнародної організації праці / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993\\_125](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_125).

<sup>6</sup> Про застосування принципів права на організацію та на ведення колективних переговорів: Конвенція №98 Міжнародної організації праці / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_004).

<sup>7</sup> Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої): Закон України від 14 вересня 2006 року № 137-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 43. – Ст. 418.

## **2. Керівник органу самоорганізації населення:**

**1) організовує роботу цього органу;**

**2) скликає і проводить його засідання;**

**3) організовує виконання рішень органу самоорганізації населення;**

**4) є розпорядником коштів, підписує рішення та інші документи органу самоорганізації населення;**

**5) представляє цей орган у відносинах з фізичними і юридичними особами;**

**6) виконує доручення органу самоорганізації населення;**

**7) здійснює інші повноваження, визначені цим та іншими законами України, а також прийнятим відповідно до них Положенням.**

**3. У разі відсутності керівника органу самоорганізації населення або неможливості виконання ним своїх обов'язків з інших причин його повноваження виконує заступник керівника або секретар в порядку і межах, передбачених Положенням.**

Від того, хто саме буде очолювати орган самоорганізації населення, що створюється, буде значною мірою залежати подальша доля цього самого органу. Адже рівень вимог, які пред'являються сьогодні до громадських лідерів цього плану, особливо для тих, хто очолює органи самоорганізації населення мікрорайонного та районного рівнів, є дуже високим.

Серед якостей, які є пріоритетними за європейськими стандартами у системі публічного управління, наукові джерела називають такі, як: комунікабельність та здатність до спільної роботи; здатність приймати рішення; здатність до мотивації інших; загальна освіта та культура<sup>1</sup>. Особи, які наділені такими якостями, як правило дуже затребувані і досить рідко можуть собі дозволити зайнятися громадською діяльністю на громадських засадах. За цих умов одним із найголовніших питань залишається обрання гідних лідерів органу самоорганізації населення.

Ситуація ускладнюється ще й тим, що законодавчо встановлений порядок проведення виборів членів органу самоорганізації населення (стаття 10 Закону) через таємне голосування таїть в себе підводні камені. Адже коли одночасно на альтернативній основі обираються бюлетенями голова, заступник (заступники) голови, секретар органу самоорганізації населення, ті особи, що не пройшли у своїй «номінації» взагалі залишаються поза меж цього органу.

Тож для уникнення втрат гідних активістів у складі майбутнього органу самоорганізації населення вибори керівництва на стадії бюлетенів мають бути безальтернативними. Але враховуючи демократичні принципи формування та діяльності органу самоорганізації населення досягти цього досить складно.

---

<sup>1</sup> Лесечко М., Рудницька Р., Чемерис А. Методичні засади оцінки професійної компетенції керівника // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць. – 2001. – Вип. 7. Одеса: УАДУ. – С. 124-140.



Тому на «підходах» до включення кандидатур у бюлетень можна спробувати провести відкрите рейтингове голосування і попередньо визначитись.

**Частина друга статті 22** Закону містить достатньо докладний перелік повноважень керівника (голови) органу самоорганізації населення. Разом із тим для забезпечення від невизначеності та безладу, який може виникнути за відсутності керівника з поважних чи невідомих причин, у Регламенті органу самоорганізації населення має бути прописано, хто і за якою процедурою заміщає голову у різних ситуаціях (в рамках реалізації припису, передбаченого **частиною третьою коментованої статті**).

Виконуючи функції керівника колегіального органу, голова органу самоорганізації населення має дотримуватись основних принципів демократизму, відкритості, взаємної довіри, а також ширості, відповідальності і вимогливості спочатку до себе, а потім – до інших членів цього колективу.

У тому ж Положенні про орган самоорганізації населення та в його Регламенті має бути ретельно прописана процедура звітності голови перед членами органу самоорганізації населення та перед загальними зборами (конференцією) жителів, а також процедура позбавлення його повноважень голови.

Слід відмітити, що у коментованому Законі немає окремої статті чи, навіть, пункту, якому би визначалися повноваження заступника (заступників) голови органу самоорганізації населення. Хоча у ч. 3 ст. 10 і ч. 2 ст. 19 є згадування про заступника (заступників) голови.

Виходячи з досвіду організації діяльності органів самоорганізації населення, можна запропонувати наділити заступника (заступників) голови органу самоорганізації такими повноваженнями:

- у разі відсутності голови або неможливості виконувати ним свої обов'язки його повноваження виконує заступник або один із заступників – відповідно до розподілу обов'язків, закріплених у Положенні (Регламенті, розпорядженні голови) або за рішенням органу самоорганізації населення;
- заступники (заступник) голови відповідають за виконання своїх обов'язків по закріплених напрямках діяльності;
- у разі немотивованої відмови голови органу самоорганізації населення позачергове засідання органу скликається за рішенням половини його членів одним із заступників голови.

### **Стаття 23. Повноваження секретаря органу самоорганізації населення**

#### **1. Секретар органу самоорганізації населення:**

- 1) *організовує підготовку засідання органу самоорганізації населення та питає, що виносяться на його розгляд;*
- 2) *забезпечує ведення діловодства;*
- 3) *забезпечує своєчасне доведення до відповідних підприємств, установ та організацій і фізичних осіб рішень органу самоорганізації населення;*
- 4) *контролює виконання рішень органу самоорганізації населення;*
- 5) *виконує інші передбачені Положенням обов'язки.*

**2. У разі відсутності керівника органу самоорганізації населення та його заступника або неможливості виконання ними своїх обов'язків з інших причин повноваження керівника цього органу в порядку і межах, передбачених Положенням, виконує секретар.**

Як і у випадку із головою органу самоорганізації населення, повноваження секретаря органу достатньо ретельно прописані в окремій статті 23 Закону. Слід підкреслити, що секретар є ключовою фігурою у складі керівництва органом самоорганізації населення, оскільки від відповідає за виконання таких важливих для життєдіяльності органу самоорганізації населення функцій, як підготовку засідання органу самоорганізації населення, ведення діловодства, доведення рішень до відповідних інстанцій, контроль їхнього виконання тощо.

На посаду секретаря слід висувати осіб, які є організованими, добре розуміються на роботу із офіційними документами і є гарними комунікаторами, оскільки саме секретар значною мірою формує клімат довіри і співпраці у колективі.

Крім того, для можливості секретареві належним чином виконувати покладені на нього обов'язки, його праця в органі самоорганізації населення має бути чітко організованою і технічно забезпеченою.

Однією з основних функцій секретаря є ведення діловодства як сукупність процесів, що забезпечують документування управлінської інформації та організацію роботи із службовими документами. Вся кореспонденція, яка поступає в орган самоорганізації населення, повинна прийматися, і централізовано реєструватися в день її надходження в журналах обліку вхідної ділової кореспонденції і звернень громадян. Конверти (вирізки з них) доцільно зберігати разом із кореспонденцією, яка надійшла.

У разі надходження повторної кореспонденції по одному і тому ж питанню їй привласнюється черговий реєстраційний номер, а у відповідній графі журналу вказується реєстраційний номер першого звернення. Кореспонденція по одному й тому ж питанню, відправлена різними адресатам, реєструється загальним вихідним номером першого звернення з додаванням через дріб її порядкового номеру.

Кореспонденція, на яку даються попередні відповіді, з контролю не знімається. Контроль завершується тільки після вживання заходів по розв'язанню звернення по суті. Рішення про зняття з контролю кореспонденції ухвалюється особою, яка ухвалила рішення про контроль.

У разі, коли за наслідками розгляду кореспонденції даються письмові та усні відповіді, про це робиться відповідний запис в реєстраційних журналах і в документах справи на вільному від тексту місці останнього листа (окрім місця, призначеного для підшивання) або в окремій довідці.

Секретар органу самоорганізації, відповідальний за ведення діловодства, узагальнює підсумки роботи із діловою кореспонденцією та із зверненнями

громадян і готує щоквартальні довідки для інформування членів органу самоорганізації, а також щорічні звіти з цих питань, які оприлюднюються під час щорічних зборів (конференцій) жителів за місцем проживання.

Вхідна кореспонденція після її опрацювання зі всіма документами, що стосуються її розгляду і розв'язання, повертається особі, відповідальній за ведення діловодства, для централізованого формування справ. Документи розміщуються у справах в хронологічному або алфавітному порядку. У разі отримання повторної кореспонденції або появи додаткових документів вони підшиваються до даної групи документів.

Термін зберігання документів визначається затвердженими керівником органу самоорганізації населення переліками документів і номенклатурою справ. Як правило, встановлюється п'ятирічний термін зберігання кореспонденції і документів, пов'язаних з її розглядом і розв'язанням по суті. Після закінчення встановлених термінів зберігання кореспонденція і документи, що регламентують поточну діяльність комітету, підлягають знищенню в установленому порядку.

Персональну відповідальність за організацію діловодства в органі самоорганізації населення несе голова органу самоорганізації населення або особа, виконуюча його обов'язки. За своєчасну і правильну обробку документу відповідає секретар.

Діловодство по роботі зі зверненнями громадян ведеться окремо від інших видів діловодства згідно спеціальної інструкції.

Відповідальність за достовірність інформації, що міститься в документі, несе особа, якій було доручено його виконання (у тому випадку, коли виконавців декілька, вказується відповідальний виконавець (розробник) документа).

Секретар органу самоорганізації населення є відповідальним за забезпечення цього органу нормативно-правовою основою діяльності – нормативними актами загальнодержавного та локального рівня. До організаційно-правових документів, які найчастіше використовуються у практиці роботи органів самоорганізації населення, належать:

- Положення про орган самоорганізації населення;
- положення про структурні підрозділи органу самоорганізації населення;
- Положення про ревізійну комісію;
- Положення про Піклувальну раду органу самоорганізації населення;
- штатний розклад органу самоорганізації населення;
- Правила внутрішнього трудового розпорядку органу самоорганізації населення;
- інструкції по окремих видах діяльності органу самоорганізації населення;
- посадові інструкції та інші організаційно-правові документи тощо.

Штатний розклад органу самоорганізації населення розробляється і затверджується цим органом у разі, коли за рішенням загальних зборів (конференцій) жителів частина його працівників виконує свої обов'язки на постійній (платній) основі.

**Розділ VI**  
**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ**  
**САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ ТА ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ**  
**ЩОДО ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ**

**Стаття 24. Контроль за фінансовою діяльністю органу самоорганізації населення**

*Контроль за фінансовою діяльністю органу самоорганізації населення 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.*

Коментована стаття присвячена здійсненню контролю за фінансовою діяльністю органу самоорганізації населення. Так, контроль за його фінансовою діяльністю можуть здійснювати відповідна рада та її виконавчі органи, виконавчий комітет, який здійснив реєстрацію органа самоорганізації населення, збори (конференція) жителів за місцем проживання та органи державної влади.

Важливим положенням цієї статті є обмеження кола контрольних повноважень кожного із перелічених вище органів: вони можуть здійснювати контроль виключно у межах своїх повноважень.

Як випливає зі змісту ст. 16 Закону, сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада та її виконавчі органи контролюють використання органом самоорганізації населення фінансів, які надані йому відповідної радою для здійснення власних та делегованих повноважень. Таким чином, ці органи місцевого самоврядування не мають повноважень щодо контролювання використання фінансових ресурсів, отриманих з інших джерел.

Особливий статус в якості суб'єкту контролю за фінансовою діяльністю органу самоорганізації населення мають збори (конференція) жителів за місцем проживання. Оскільки орган самоорганізації населення є представницьким органом жителів певної території, а також те, що він був створений саме за рішенням зборів (конференції), цілком очевидно, що орган самоорганізації населення має діяти виключно в інтересах і за згодою останніх. Тому, незалежно від того, з якого джерела орган самоорганізації населення отримав фінансування, окрім суб'єкту, який має право контролювати орган самоорганізації у конкретній ситуації, орган самоорганізації населення повинен неодмінно звітуватися у встановленому порядку за їх використання також перед зборами (конференцією) жителів.

Наприклад, контролюючи функцію щодо використання фінансових надходжень з місцевого бюджету до органу самоорганізації населення має

відповідна рада, проте орган самоорганізації населення також зобов'язаний звітувати про витрачання даних коштів і перед жителями території, в межах якої він здійснює свою діяльність. Так само використання прибутку від діяльності суб'єктів господарювання, засновником або учасником яких є орган самоорганізації населення, контролює, зокрема, відповідна податкова інспекція, але звіт щодо використання цих коштів має бути також оприлюднений на зборах (конференції) за місцем проживання.

Відповідно до пункту 4 цієї статті Закону, фінансову діяльність органу самоорганізації населення контролюють також органи державної влади. Закон не визначає випадки, в яких може здійснюватися такий контроль, а також не встановлює перелік органів державної влади, які можуть його здійснювати. Але, безумовно, він може здійснюватись уповноваженими на то особами таких органів виключно в межах своєї компетенції та у порядку, визначеному чинним законодавством України.

Так, відповідно до п. 1.1 ст. 41 Податкового Кодексу України<sup>1</sup>, органами, які контролюють використання фінансових коштів є, зокрема, органи державної податкової служби – щодо податків, які справляються до бюджетів та державних цільових фондів, крім тих, що знаходяться під контролем митних органів, а також стосовно законодавства, контроль за дотриманням якого покладається на органи державної податкової служби. Згідно із ст. 62 Податкового кодексу України<sup>2</sup>, податковий контроль здійснюється шляхом:

- 1) ведення обліку платників податку;
- 2) інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державної податкової служби;
- 3) перевірок та звірок відповідно до вимог Податкового кодексу України, а також перевірок щодо дотримання законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, у порядку, встановленому законами України, що регулюють відповідну сферу правовідносин.

Оскільки зареєстрований орган самоорганізації населення може приймати на роботу найманих працівників, то окрім податкової інспекції, контроль за фінансовою діяльністю таких органів може, наприклад, здійснювати Державна інспекція України з питань праці – відповідно до Положення «Про Державну інспекцію України з питань праці», затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 386/2011<sup>3</sup>, у частині дотримання норм законодавства щодо оплати праці, надання гарантій і компенсацій, пільг для працівників, які поєднують роботу з навчанням, призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального

---

<sup>1</sup> Податковий кодекс України: Закон України від 02 грудня 2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №№ 13-14, 15-16, 17. – Ст. 112.

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Про Положення про Державну інспекцію України з питань праці: Указ Президента України від 06 квітня 2011 р. № 386/2011 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/13355.html>

забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб. Відповідно до ч. 7 цього Положення, Державна інспекція України з питань праці здійснює свої повноваження безпосередньо та через свої територіальні органи в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі.

Також, до числа органів державної влади, які можуть контролювати фінансову діяльність органу самоорганізації населення, необхідно віднести правоохоронні органи, зокрема, органи Міністерства внутрішніх справ України та органами прокуратури у порядку, встановленому Кримінально-процесуальним кодексом України<sup>1</sup>, Законом України “Про міліцію”<sup>2</sup>, Законом України “Про прокуратуру”<sup>3</sup> тощо.

Незважаючи на те, що перелік органів, що мають здійснювати контроль за фінансовою діяльністю органів самоорганізації населення, є достатньо широким, тим не менш слід відмітити, що Закон все одно дещо звужує коло таких суб’єктів. Наприклад, контроль за цільовим використанням коштів гранту, отриманого органом самоорганізації населення від української чи міжнародної благодійної організації, має також здійснювати відповідна організація в особі її уповноважених органів або осіб, яка надала це цільове фінансування. Це випливає із положень ч. 4 ст. 22 Закону України “Про благодійництво та благодійні організації», відповідно до якої набувачі благодійної допомоги у формі благодійних внесків і пожертвувань (в нашому випадку – органи самоорганізації населення), що мають цільовий характер (благодійні гранти), повинні звітувати перед благодійниками та благодійними організаціями про їх використання<sup>4</sup>.

Таким чином необхідно констатувати, що наведений у цій статті перелік суб’єктів, які можуть здійснювати контроль у фінансовій сфері діяльності органу самоорганізації населення, не є вичерпним. У разі появи додаткових джерел надходжень фінансів до органу самоорганізації населення, з огляду на інші закони може розширюватися і коло суб’єктів контролю за їх використанням.

Як вбачається з наведеного, чітке визначення на рівні Закону джерел та встановлення правового режиму фінансів і майна органами самоорганізації населення у профільному законі гармонізує та узгодить положення нормативно-правових актів щодо набуття, використання фінансового та матеріального забезпечення цих органів. Адже від якісних і кількісних

---

<sup>1</sup> Кримінально-процесуальний кодекс України: Закон України від 28.12.1960 № 1001-05 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1001-05>

<sup>2</sup> Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 № 565-XII // Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 4, Ст. 20.

<sup>3</sup> Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. - № 53, Ст. 793.

<sup>4</sup> Про благодійництво та благодійні організації: Закон України від 16 вересня 1997 року № 531/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 46. – Ст. 292.

характеристик цього базису залежить ефективність функціонування і подальший розвиток органів самоорганізації населення в Україні у цілому.

**Стаття 25. Дострокове припинення повноважень органу самоорганізації населення**

*1. Повноваження органу самоорганізації населення можуть бути достроково припинені у разі:*

*1) 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 дала дозвіл на його створення;*

*2) невиконання рішень зборів (конференцій) жителів за місцем проживання або невиконання своїх повноважень, а також саморозпуску – за рішенням зборів (конференцій) жителів за місцем проживання;*

*3) порушення Конституції і законів України, інших актів законодавства – за рішенням суду.*

*2. Орган самоорганізації населення припиняє свої повноваження також у разі перебудови або реорганізації будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів, районів у містах, сіл, селищ, у межах яких вони діють, якщо така перебудова, реорганізація пов'язана з відселенням (переселенням) жителів, які брали участь у зборах (конференцій), що заснували цей орган.*

*3. Дострокове припинення повноважень органу самоорганізації населення тягне за собою припинення діяльності цього органу.*

Коментована стаття визначає випадки в яких можуть бути припинені повноваження органу самоорганізації населення. Застосування самого терміну «дострокове припинення повноважень органу самоорганізації населення» може призвести до різночитань у розумінні його змісту.

З одного боку, як вже зазначалося у коментарі до ст. 11 Закону, орган самоорганізації утворюється на необмежений термін, якщо інше не було визначено відповідною місцевою радою при наданні згоди на створення органу самоорганізації або Положенням про цей орган. Тому наголошення саме на *достроковому* припиненні повноважень могло би свідчити про те, що ця стаття містить перелік підстав для припинення повноважень персонального складу органу самоорганізації населення, що, в свою чергу, є підставою для призначення нових виборів його складу.

З іншого боку, термін «припинення повноважень» може свідчити про ліквідацію органу самоорганізації населення.

Системний аналіз коментованої статті, інших положень як цього Закону, так і інших законів України свідчить про те, що в цій статті йдеться саме про випадки, в яких орган самоорганізації населення може бути ліквідований. Прямим свідченням цього слід вважати формулювання, яке міститься у **частині третій цієї статті**, відповідно до якої дострокове припинення повноважень органу самоорганізації населення тягне за собою *припинення діяльності цього органу*.

Що ж стосується випадків, в яких можуть бути достроково припинені повноваження персонального складу органу самоорганізації населення чи окремих його членів, то відповідь на це питання в чинному законодавстві України відсутня. Єдине, що визначає Закон, – це суб'єкта, який може достроково відкликати членів органу самоорганізації населення. Відповідно до ч. 4 ст. 10, це право надано зборам (конференції) жителів за місцем проживання, що утворили даний орган. Цілком очевидно, що підстави для дострокового припинення повноважень персонального складу певного органу самоорганізації населення чи окремих його членів слід детально врегульовувати на рівні Положення про цей орган самоорганізації населення, яке затверджується зборами (конференцією) жителів на підставі рішення сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради про створення органів самоорганізації населення відповідно до вимог ст. 12 Закону.

З нашої точки зору, у Положенні доцільно визначати окремо випадки дострокового припинення повноважень персонального складу органу самоорганізації населення в цілому, а окремо – для дострокового припинення повноважень його окремих членів. На наше переконання, в Положенні до числа підстав, згідно з якими може бути ухвалено рішення про *переобрання всього персонального складу* органу самоорганізації населення, доцільно віднести, наприклад, визнання зборами (конференцією) незадовільною роботу органу самоорганізації населення. Що ж стосується припинення повноважень *окремих членів* органу самоорганізації населення, то орієнтовний перелік таких підстав на рівні Положення про орган самоорганізації населення міг би виглядати наступним чином:

- порушення Конституції, законів України;
- особиста заява, подана на ім'я зборів (конференції) жителів за місцем проживання, із проханням про складання з себе повноважень;
- неможливість виконувати свої обов'язки за станом здоров'я;
- переїзд на інше місце проживання за межі території діяльності відповідного органу самоорганізації населення;
- призив на строкову військову службу;
- набрання законної сили обвинувального вироку суду, який позбавляє можливості брати активну участь у діяльності органу самоорганізації населення;
- невідповідність діяльності інтересам територіальної громади;
- визнання судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення померлим;
- смерті.

Саме такий перелік підстав (окрім призиву члену органу самоорганізації населення на строкову військову службу) визначено Положенням про органи самоорганізації населення в місті Одесі<sup>1</sup>. Щоправда, відповідно до нього ці

---

<sup>1</sup> Положение об органах самоорганизации населения в городе Одессе [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.odessa.ua/departments/15505>



підстави можуть застосовуватися, чомусь, тільки по відношенню до керівників, заступників керівників та секретарів органів самоорганізації населення міста. А ось про їх поширення на рядових членів органів самоорганізації населення в цьому документі не йдеться.

**Частина перша та друга коментованої статті** містять *вичерпний перелік підстав* для дострокового припинення повноважень органу самоорганізації населення, який розширювальному тлумаченню не підлягає.

Обидві частини містять підстави для дострокового припинення повноважень. Але вони суттєво відрізняються між собою щодо ступеню обов'язковості ухвалення такого рішення уповноваженим суб'єктом. **Частина перша** містить перелік підстав, при наявності яких *може* бути ухвалено таке рішення, а **частина друга** вказує на випадок, коли рішення про припинення повноважень органу самоорганізації населення ухвалюється *обов'язково*.

Так, частина 1 передбачає такі випадки, коли може постати питання про дострокове припинення повноважень органу самоорганізації населення:

1) Невиконання рішень сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, її виконавчого комітету. В цьому випадку рішення про дострокове припинення повноважень органу самоорганізації населення може бути ухвалено відповідною сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою, яка надала дозвіл на його створення. Вбачається, що для ухвалення подібного рішення відповідна місцева рада має зібрати «доказову базу» щодо наявних порушень. Іншими словами, факти невиконання рішень ради чи її виконавчого комітету органом самоорганізації населення повинні бути якимось чином підтвержені. Такими підтвердженнями можуть бути, наприклад, рішення судів, якими встановлювались факти подібних порушень в процесі діяльності органу самоорганізації населення, чи бездіяльності щодо виконання таких рішень. Звертає на себе увагу і те, що вказані порушення мають бути зафіксовані неодноразово, адже в ч. 1 цієї статті йдеться про невиконання *рішень*, а не окремого *рішення* органу місцевого самоврядування.

2) Невиконання рішень зборів (конференції) жителів за місцем проживання або невиконання своїх повноважень, а також саморозпуску. Рішення про припинення повноважень (ліквідацію) органу самоорганізації населення за цих підстав можуть ухвалити збори (конференція) жителів за місцем проживання. Оскільки всі ключові питання, пов'язані зі створенням та діяльністю органів самоорганізації населення, вирішуються зборами (конференцією), – зокрема, вони ініціюють питання перед відповідною місцевою радою про створення органу самоорганізації населення, обирають його персональний склад, затверджують положення про нього тощо, – цілком очевидно, що рішення зборів (конференції) мають бути обов'язковими для органу самоорганізації населення. Тому ігнорування органом самоорганізації населення рішень зборів (конференції) жителів, в інтересах яких і має діяти цей представницький орган, є достатньою підставою для ухвалення негативного рішення щодо подальшого

існування органу самоорганізації населення. Як і у випадку із невиконанням рішень сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради та її виконавчого комітету, законодавець говорить про невиконання *рішень* зборів (конференції), а не одного *рішення*.

Іншими підставами для припинення повноважень органу самоорганізації населення є невиконання ним своїх повноважень та його саморозпуск. Але, чи припиняти повноваження органу самоорганізації повноваження (ліквідувати його) чи, навпаки, проводити вибори нового його персонального складу замість того, який не виконував свої повноваження або саморозпустився, мають вирішувати самі збори (конференція).

3) Порушення Конституції і законів України, інших актів законодавства. Рішення про припинення повноважень органу самоорганізації населення за цією підставою може ухвалити тільки суд.

Перелічені вище підстави *надають право* уповноваженим суб'єктам розглядати питання про припинення повноважень (ліквідацію) органу самоорганізації населення. Але ухвалювати таке рішення чи утриматися від нього – це питання має вирішуватися вказаними суб'єктами в кожному випадку окремо, виходячи із наявних підстав, регулярності та важкості порушень, яких припустився орган самоорганізації населення.

В частині 2 коментованої статті міститься тільки одна категорична вимога щодо обов'язковості ліквідації органу самоорганізації населення: у разі перебудови або реорганізації будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів, районів у містах, сіл, селищ, у межах яких діє орган самоорганізації населення, якщо така перебудова, реорганізація пов'язана з відселенням (переселенням) жителів, які брали участь у зборах (конференції), що заснували цей орган. Таке положення Закону виглядає цілком виправданим. Адже очевидно, що, наприклад, у разі відселення людей із будинку, який передбачається знести, в якому раніше функціонував будинковий орган самоорганізації населення, подальше його існування стає неможливим. Щоправда, Закон не містить вказівки на те, хто саме має ініціювати процес ліквідації такого органу самоорганізації населення, а також до чийх повноважень відноситься ухвалення відповідного рішення.

Слід відмітити, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» дещо інакше регламентує підстави для припинення повноважень органів самоорганізації населення, а також по-іншому визначає суб'єктів ухвалення таких рішень<sup>1</sup>.

По-перше, ч. 1 ст. 80 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що повноваження органу самоорганізації населення припиняються достроково у разі:

---

<sup>1</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

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.

Таким чином, наведений перелік підстав є дещо вужчим, ніж це передбачено коментованою статтею Закону України «Про органи самоорганізації населення». Він, зокрема, не передбачає можливість розпуску органу самоорганізації за рішенням суду внаслідок порушення Конституції і законів України, інших актів законодавства, а також перебудови або реорганізації будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів, районів у містах, сіл, селищ, у межах яких діє орган самоорганізації населення, якщо така перебудова, реорганізація пов'язана з відселенням (переселенням) жителів, які брали участь у зборах (конференції), що заснували цей орган.

По-друге, в неї немає чіткої деталізації того, який із суб'єктів ухвалює рішення про припинення повноважень органу самоорганізації населення по тих чи інших підставах. В ч. 2 ст. 80 йдеться лише про те, що «рішення про дострокове припинення повноважень органу самоорганізації населення приймається загальними зборами громадян, що утворили даний орган, або відповідною радою»<sup>1</sup>.

По-третє, стаття 80 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» на відміну від коментованої статті не дає згаданим суб'єктам права вибору щодо можливості припинення повноважень (ліквідації) органу самоорганізації. Вона в категоричній формі передбачає необхідність припинення повноважень органу самоорганізації населення у вище перелічених випадках.

Подібна суттєва розбіжність у підходах, яка спостерігається в двох основних законах щодо вирішення одного із ключових для органів самоорганізації населення питань, є неприйнятною. В подібній ситуації, з нашої точки зору, наявні різночитання слід трактувати на користь органів самоорганізації населення. Тим більше, що найбільш повний за рівнем деталізації Закон України «Про органи самоорганізації населення» є спеціальним законом, який спрямований саме на визначення правового статусу, порядку організації та діяльності органів самоорганізації населення. Не слід також забувати і про те, що він був ухвалений Верховною Радою України на декілька років пізніше Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Підсумовуючи, ще раз наголосимо на тому, що законодавство не передбачає якихось додаткових підстав для припинення повноважень (ліквідації) органів самоорганізації населення. Тому спроби окремих органів місцевого самоврядування ліквідувати органи самоорганізації населення, наприклад, після проведення чергових виборів, аргументуючи це тим, що межі їх діяльності не співпадають із межами виборчих округів депутатів відповідної

---

<sup>1</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

міської ради (а такі спроби, нажаль, мали місце в окремих містах України), однозначно мають розцінюватися як перевищення органами місцевого самоврядування своїх повноважень. Тим більше, що законодавство ніяким чином не «прив'язує» територію діяльності органів самоорганізації населення до мінливих меж виборчих округів депутатів місцевих рад.

Інша типова підстава, за якою не може бути ухвалено рішення про припинення повноважень (ліквідації) органу самоорганізації населення – порушення органом самоорганізації населення розпоряджень сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі її створення) ради. Незважаючи на те, що відповідно до ч. 1 ст. 4 цього Закону органи самоорганізації населення діють, зокрема, на підставі таких розпоряджень, їх порушення не розглядається законодавцем ані у коментованому Законі, ані у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» в якості можливої підстави для припинення повноважень органу самоорганізації населення.

### **Стаття 26. Порядок припинення діяльності органу самоорганізації населення**

***1. Діяльність органу самоорганізації населення припиняється відповідно до цього Закону та його Положення.***

***2. 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.***

Якщо стаття 25 містить підстави для припинення повноважень (ліквідації) органу самоорганізації населення, то в коментованій статті містяться окремі процедурні моменти, пов'язані із ухваленням такого рішення.

У частині 1 статті 26 законодавець встановив, що регламентація питань, пов'язаних із припиненням діяльності органу самоорганізації населення, здійснюється відповідно до цього Закону (маються на увазі, перш за все, положення статей 25 та 26), а також Положення про відповідний орган самоорганізації населення. Таким чином, основні аспекти, пов'язані із припиненням діяльності органу самоорганізації населення мають бути деталізовані саме у Положенні. Адже Закон дуже поверхнево торкається цього питання.

Так, у частині 2 цієї статті лише вказується 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. Окремо слід звернути увагу на те, що в Законі йдеться саме про *повернення* фінансових ресурсів та майна. Використання цього терміну прямо свідчить, що йдеться про кошти відповідного місцевого бюджету, які були надані відповідно до ст. 15 Закону органу самоорганізації населення

місцевою радою для здійснення його повноважень, а також про майно, яке на підставі ст. 16 Закону було передане органу самоорганізації населення відповідною радою в оперативне управління. Інші же фінанси та майно, які були набуті органом самоорганізації населення за період його діяльності, передаватися місцевій раді не повинні. Адже неможливо *повертати* певному суб'єкту те, що не було отримано від нього.

Закон не містить згадки про те, хто і що має робити із фінансами та майном, яке було набуто органом самоорганізації населення з інших джерел (див. коментар до ст. 17). Не регулюється це питання і на рівні переважної більшості місцевих нормативно-правових актів. Адже, як свідчить практика, органи місцевого самоврядування, регулюючи на рівні власних рішень різні окремі аспекти створення (переважно) та діяльності (значно рідше) органів самоорганізації населення, майже не приділяють уваги питанням, які неминуче виникатимуть у разі їх ліквідації. Крім того, в Україні немає ще належної практики вирішення подібних питань.

Серед органів місцевого самоврядування, мабуть, тільки Одеська міська рада спробувала частково вирішити вказану проблему в Положенні про органи самоорганізації населення в місті Одесі. Відповідно до нього, за рішенням міської ради має бути створена ліквідаційна комісія, а також визначається її персональний склад, яка згодом надає ліквідаційний баланс на затвердження загальним зборам (конференції) жителів території, в межах якої здійснював свою діяльність орган самоорганізації населення.

Це Положення також передбачає, що фінанси та майно органу самоорганізації населення (за винятком переданих йому міською радою та її виконавчим комітетом), у разі ліквідації цього органу, не можуть перерозподілятися між членами органу самоорганізації або членами територіальної громади, що мешкають на території діяльності цього органу, та використовуються для виконання його статутних завдань або на благодійні цілі, а у випадках, передбачених законодавчими актами, за рішенням суду спрямовуються у дохід держави<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Положение об органах самоорганизации населения в городе Одессе [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.odessa.ua/departments/15505>

## Розділ VII

# ГАРАНТІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ

### Стаття 27. Гарантії діяльності органу самоорганізації населення

*1. Органи місцевого самоврядування сприяють здійсненню органами самоорганізації населення їхніх повноважень і координують їх діяльність.*

*2. Органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи не мають права втручатися в діяльність органу самоорганізації населення, крім випадків, передбачених законом.*

*3. Члени органу самоорганізації населення мають право брати участь у засіданнях відповідних місцевих рад та їх виконавчих органів, що стосуються їх діяльності, а також при розгляді питань, ініційованих органом самоорганізації населення, з правом дорадчого голосу.*

Коментована стаття закріплює певні гарантії діяльності органів самоорганізації населення. Незважаючи на те, що коло таких гарантії є дуже обмеженим, тим не менш, їх наявність створює передумови для успішної діяльності та розвитку органів самоорганізації населення.

Відповідно до **частини першої цієї статті**, органи місцевого самоврядування сприяють здійсненню органами самоорганізації населення їхніх повноважень і координують їх діяльність. Безпосередньо у коментованій статті Закону відсутня вказівка на чіткий та вичерпний (обмежений) перелік форм, в яких органи місцевого самоврядування мають сприяти діяльності органів самоорганізації населення. Але комплексний аналіз Закону свідчить, що такі гарантії можна зустріти в його інших статтях. І хоча в них певні положення Закону гарантіями не називаються, тим не менш, на наше переконання, їх також слід віднести до числа останніх. Зокрема, до їх числа належать такі положення Закону:

- принцип добровільності щодо взяття окремих повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради (п. 3 ч. 1 ст. 5);
- принцип фінансової та організаційної самостійності (п. 8 ч. 1 ст. 5);
- розгляд питання про створення органу самоорганізації населення сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою за участю членів ініціативної групи зборів (конференції) жителів за місцем проживання (ч. 2 ст. 9);
- 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 (ч. 2 ст. 10);
- надання виконавчим комітетом сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради необхідної організаційної та правової допомоги органам самоорганізації населення у проведенні їх легалізації (ч. 12 ст. 13);

- орган самоорганізації населення не може бути позбавлений власних повноважень до припинення його діяльності, крім випадків, передбачених статтею 26 Закону (ч. 3 ст. 14);

- передача органу самоорганізації населення сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для реалізації власних повноважень (ч. 4 ст. 14, ч. 1 ст. 16, ч. 1 ст. 17);

- право зборів (конференції) жителів за місцем проживання звернутися до відповідної ради, яка наділила орган самоорганізації населення певним повноваженням, щодо про виключення цього повноваження з числа делегованих органу самоорганізації населення, якщо таке рішення ради не забезпечене фінансами і майном (ч. 4 ст. 15);

- право органу самоорганізації населення самостійно використовувати фінансові ресурси, отримані з місцевого бюджету, на цілі та в межах, визначених відповідною радою (ч. 2 ст. 16);

- право органу самоорганізації населення для виконання своїх повноважень користуватися майном згідно з його призначенням (ч. 2 ст. 17);

- невтручання в діяльність органу самоорганізації населення з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, крім випадків, передбачених законом (ч. 2 ст. 27);

- право членів органу самоорганізації населення брати участь з правом дорадчого голосу у засіданнях відповідних місцевих рад та їх виконавчих органів, що стосуються їх діяльності, а також при розгляді питань, ініційованих органом самоорганізації населення (ч. 3 ст. 27) тощо.

Частина 1 коментованої статті не містить згадки про те, що сприяння здійсненню органами самоорганізації населення їхніх повноважень може забезпечуватися тільки в межах та у спосіб, які визначені Законом. На практиці в окремих містах України це сприяло виробленню органами місцевого самоврядування додаткових гарантій органам самоорганізації населення та закріпленню їх у власних нормативно-правових актах. Очевидно, що своїми діями органи місцевого самоврядування не повинні обмежувати наявні гарантії, які закріплені законодавством України. Наприклад, в Положенні про органи самоорганізації населення в місті Одесі, міститься ціла низка інших гарантій, які йдуть у розвиток тих, що передбачені Законом:

- у міському бюджеті з метою фінансування та матеріально-технічного забезпечення реалізації повноважень органів самоорганізації населення в обов'язковому порядку передбачаються видатки, необхідні для їх здійснення;

- міська рада може встановлювати пільги по сплаті місцевих податків та зборів у частині, що надходять до бюджету міста, для підприємств, установ, організацій, створених органами самоорганізації населення, а також для фізичних та юридичних осіб, що надають фінансову допомогу органам самоорганізації населення;

- міська рада та її виконавчі органи мають надавати органам самоорганізації населення за їх запитом копії своїх рішень, а також в обов'язковому порядку

інформують відповідні органи самоорганізації населення про проекти власних рішень, що зачапають інтереси жителів міста, які проживають на відповідній території;

- представники органів самоорганізації населення включаються до складу координаційних, піклувальних та інших рад, які діють на території міста під егідою міської ради, її виконавчих органів та їх структурних підрозділів;

- органи самоорганізації населення самостійно визначають напрямки своєї діяльності відповідно до положень про ці органи;

- рішення органів самоорганізації населення, ухвалені ними в межах своїх повноважень, підлягають обов'язковому розгляду та вжиттю по них заходів у встановлені законодавством терміни тими органами місцевого самоврядування міста, юридичними та фізичними особами, яким вони адресовані<sup>1</sup> тощо.

Частина 1 коментованої статті також передбачає, що органи місцевого самоврядування координують діяльність органів самоорганізації населення. Очевидно, що подібна координація є вкрай необхідною, оскільки це сприятиме підвищенню результативності діяльності органів самоорганізації населення, допомагатиме практичному вирішенню актуальних спільних проблем органів самоорганізації населення, сприятиме поширенню між ними кращих практик, долатиме певні протиріччя, які можуть виникати у взаємовідносинах між різними органами самоорганізації населення, тим більше, якщо вони здійснюють свою діяльність на одній території (наприклад, між органами самоорганізації населення, які діють на рівні мікрорайону та будинку) і т.д.

Законодавець не визначив спосіб, у який може здійснюватися така координація. Виходячи із цього, органи місцевого самоврядування в Україні нерідко йдуть шляхом створення координаційних рад органів самоорганізації населення (або з питань сприяння їх розвитку та / чи діяльності) при органах місцевого самоврядування. Наприклад, такі структури свого часу були створені в містах Сімферополь<sup>2</sup>, Кагарлик<sup>3</sup>, Ленінському районі м. Севастополя та в багатьох інших адміністративно-територіальних одиницях України<sup>4</sup>.

Ще частіше функції по координації діяльності органів самоорганізації населення покладаються на один із виконавчих органів відповідної місцевої ради. Іноді певні координаційні функції виконує одна із постійних комісій місцевої ради. Наприклад, в м. Одесі відповідні координаційні функції покладені на Управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення Одеської міської ради, яке є єдиним в Україні в структурі органів місцевого

---

<sup>1</sup> Положение об органах самоорганизации населения в городе Одессе [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.odessa.ua/departments/15505>

<sup>2</sup> В Сімферополі створили раду органів самоорганізації населення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.day.kiev.ua/290619?idsource=3020244&mainlang=ukr>

<sup>3</sup> Програма підтримки діяльності органів самоорганізації населення у м. Кагарлику на 2011-2014 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kagarlyk.org.ua/pages/p44>

<sup>4</sup> Ульянова Т. Самоврядна громада / Т. Ульянова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/974/>



самоврядування самостійним виконавчим органом, який має статус управління<sup>1</sup>. На рівні же Одеської міської ради деякі координаційні функції виконує постійна комісія з житлово-комунального господарства, структурі самоорганізації населення та розвитку паливно-енергетичного комплексу<sup>2</sup>.

**Частина друга статті 27** встановлює, що органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи не мають права втручатися в діяльність органу самоорганізації населення, крім випадків, передбачених законом. Фактично, ця стаття обмежує можливість втручання в діяльність органу самоорганізації населення тільки тими випадками, в яких законодавство прямо передбачає можливість здійснення контролю за діяльністю органів самоорганізації населення з боку вищевказаних органів публічної влади та їх посадових осіб. Зокрема, в контексті виконання окремих положень цього Закону йдеться про контроль з боку:

- сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради та її виконавчого органу, який здійснив реєстрацію органу самоорганізації населення, за додержанням органом самоорганізації населення Положення про нього (ч. 3. ст. 12);

- сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради за виконанням органом самоорганізації населення власних повноважень (ч. 4 ст. 14);

- сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради за виконанням органом самоорганізації населення делегованих повноважень (ч. 1 ст. 15);

- сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради та її виконавчого комітету, який здійснив реєстрацію органу самоорганізації населення, а також органів державної влади за фінансовою діяльністю органу самоорганізації населення в межах своїх повноважень (ст. 24).

**Частина третя коментованої статті** надає право членам органу самоорганізації населення право брати участь у засіданнях відповідних місцевих рад та їх виконавчих органів з правом дорадчого голосу. Ця можливість може бути реалізована у тих випадках, коли місцева рада чи її виконавчі органи розглядають питання, що стосуються діяльності відповідного органу самоорганізації населення, а також питання, ініційовані органом самоорганізації населення. Очевидно, що реалізовувати надане ним право члени органу самоорганізації населення можуть у спосіб, передбачений регламентом відповідної сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради або її виконавчих органів.

---

<sup>1</sup> Положення про Управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення Одеської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.odessa.ua/ru/acts/council/33402/>

<sup>2</sup> Об утверждении Положения о постоянной комиссии Одесского городского совета по жилищно-коммунальному хозяйству, структуре самоорганизации населения и развитию топливно-энергетического комплекса: Решение Одесского городского совета от 08 апреля 2011 г. № 506-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.odessa.ua/ru/acts/council/34050/>

**Стаття 28. Відповідальність органу самоорганізації населення та його посадових осіб за порушення законодавства**

**1. Рішення, дії та бездіяльність органів самоорганізації населення та їх членів можуть бути оскаржені до відповідної ради або до суду.**

**2. Прийняття органом самоорганізації населення 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 органу самоорганізації населення або позбавлення його повноважень.**

**Частина перша коментованої статті** передбачає можливість оскарження до відповідної ради або до суду рішень, дій та бездіяльності органів самоорганізації населення та їх членів. Звертає на себе увагу той факт, що законодавець передбачив можливість оскарження рішень, дії та бездіяльності не лише по відношенню до всього органу самоорганізації, а й щодо окремих його членів.

Закон не закріплює переліку суб'єктів, яким надається право звертатися із скаргою до відповідної ради чи до суду. Таким чином, можна вважати, що подібним правом наділяється будь-який суб'єкт, який вважає, що його права чи охоронювані законом інтереси були порушені. До числа таких суб'єктів слід віднести органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, інші органи самоорганізації населення, громадян України, іноземців, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців.

У разі, якщо відповідній сільській, селищній, міській, районній у місті (у разі її створення) раді стане відомо про ухвалення органом самоорганізації населення певного рішення, що не відповідає чинному законодавству або прийняте з питань, не віднесених до його повноважень, в цьому випадку місцева рада, керуючись ч. 3 ст. 20 Закону, має зупинити це рішення з одностороннім зверненням до суду про його скасування.

Окрім рішення органу самоорганізації населення, до відповідної ради чи суду можуть бути оскаржені його певні дії чи бездіяльність. Під дією слід розуміти здійснення посадовою особою своїх обов'язків у межах наданих законодавством повноважень чи всупереч їм<sup>1</sup>. Бездіяльність же визначається як певна форма поведінки особи, яка полягає у невиконанні нею дій, які вона повинна була і могла вчинити відповідно до покладених на неї посадових обов'язків і згідно з законодавством України<sup>2</sup>. І хоча ці наведені визначення

---

<sup>1</sup> Визначення терміну «дія» наводиться у редакції, яка міститься на сайті професійної юридичної системи Мега-Нау (див.: [http://zakon.nau.ua/doc/?doc\\_id=422853](http://zakon.nau.ua/doc/?doc_id=422853))

<sup>2</sup> Визначення терміну «бездіяльність» наводиться у редакції, яка міститься на сайті професійної юридичної системи Мега-Нау (див.: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1078.1285.0>)

стосуються посадових осіб (в нашому випадку – керівника, заступника (заступників) керівника, секретаря та членів органу самоорганізації населення), але їх також в контексті цієї статті можна поширити на орган самоорганізації населення як представницький орган в цілому.

**Частина друга цієї статті** передбачає, що прийняття органом самоорганізації населення рішень, які 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 органу самоорганізації населення або позбавлення його повноважень.

Вказівку на те, що ухвалення органом самоорганізації населення подібних рішень може бути підставою для припинення його повноважень, можна розглядати як певне розширення чи / та уточнення змістовного наповнення підстав, передбачених ст. 25 Закону. Тим не менш, коментована частина статті 28 передбачає можливість припинення діяльності органу самоорганізації населення або позбавлення його повноважень, наприклад, у разі ухвалення рішень, які суперечать рішенням місцевого референдуму. Але подібна підстава ст. 25 не передбачена. Таким чином слід вважати, що ця частина частково розширює перелік підстав для можливого припинення діяльності органу самоорганізації населення.

Перелік суб'єктів, які можуть ухвалювати подібні рішення, міститься у ст. 25 (більш детально про ці та інші аспекти, пов'язані із припиненням діяльності органів самоорганізації населення, див. у коментарі до ст. 25). Що ж стосується нових підстав для припинення діяльності органу самоорганізації населення, які названі лише у цій статті (наприклад, ухвалення рішень, які суперечать рішенням місцевого референдуму), Закон не містить вказівки на суб'єкта ухвалення рішення про це. Але в будь-якому випадку, для того, щоб факт ухвалення органом самоорганізації населення протиправних рішень був доведеним, необхідно мати правові підстави для цього. Виходячи із змісту вже згаданої ч. 3 ст. 20 Закону, такими підставами можуть бути тільки рішення суду. Більш того, як видно із змісту коментованої частини, питання про припинення повноважень органу самоорганізації населення може поставати тільки у разі неодноразового ухвалення ним протиправних рішень, оскільки в цій частині йдеться не про одне подібне рішення, а про два чи більше таких випадків. Підтвердженням цього слід вважати застосування законодавцем терміну «рішень», а не терміну «рішення».

Звертає на себе увагу також той факт, що ухвалення органом самоорганізації населення протиправного рішення може розглядатися лише тільки як можлива підстава для припинення його повноважень, а не як категорична вимога Закону. По це свідчить застосування тут законодавцем терміну «може».

Окрім можливості припинення повноважень органу самоорганізації населення у разі ухвалення ним протиправних рішень, Закон також встановлює можливість позбавлення його повноважень. Але ані в коментованій статті, ані в інших статтях Закону не вказується, яких саме повноважень може бути позбавлений орган самоорганізації населення. Вочевидь, таке рішення може бути ухвалене як по відношенню до власних, так і делегованих повноважень органу самоорганізації населення. На практиці це може бути реалізовано після встановлення у судовому порядку фактів ухвалення органом самоорганізації населення протиправних рішень, шляхом внесення змін до відповідних рішень сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, яким вона наділяла орган самоорганізації населення відповідними повноваженнями.

### **Стаття 29. Відповідальність за порушення законодавства про органи самоорганізації населення**

***Особи, винні в порушенні законодавства про органи самоорганізації населення, несуть відповідальність згідно з законом.***

Найбільш ефективним засобом гарантій реалізації законодавства про органи самоорганізації населення є покладення обов'язку нести негативні наслідки за порушення правових вимог. Саме цей підхід передбачений коментованою статтею, відповідно до якої особи, винні в порушенні законодавства про органи самоорганізації населення, несуть відповідальність згідно із законом.

Загальні засади притягнення до відповідальності встановлені ст. 61 Конституції України, згідно з якою ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення, а юридична відповідальність особи має індивідуальний характер.

Щоправда, законодавство не передбачає будь-яких спеціальних санкцій за порушення законодавства про органи самоорганізації населення. Таким чином, на порушників поширюються загальні положення законодавства України, які передбачають цивільно-правову, матеріальну, дисциплінарну, адміністративну та кримінальну відповідальність.

## Розділ VIII ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

*1. Цей Закон набирає чинності з дня його офіційного опублікування.*

*2. Сільським, селищним, міським, районним у місті (у разі їх створення) радам протягом шести місяців з дня набрання чинності цим Законом забезпечити перереєстрацію існуючих органів самоорганізації населення в порядку, встановленому цим Законом.*

*3. Кабінету Міністрів України у чотиримісячний термін з дня набрання чинності цим Законом:*

*1) підготувати пропозиції щодо внесення змін до законів України, що впливають з цього Закону;*

*2) привести акти Кабінету Міністрів України у відповідність з цим Законом.*

*4. Визнати такими, що втрачають чинність з дня набрання чинності цим Законом:*

*Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 17 жовтня 1975 року «Про затвердження Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР» (Відомості Верховної Ради УРСР, 1975 р., № 44, ст. 479);*

*Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 7 січня 1981 року «Про внесення змін і доповнень до Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР» (Відомості Верховної Ради УРСР, 1981 р., № 3, ст. 36).*

Закон України «Про органи самоорганізації населення» набрав чинності з дня його офіційного опублікування – з 15 серпня 2001 року («Урядовий кур'єр», «Голос України»).

У зв'язку із набуттям чинності цим Законом, Верховна Рада зобов'язала:

- сільські, селищні, міські, районні у місті (у разі їх створення) ради протягом шести місяців з дня набрання чинності Законом забезпечити перереєстрацію існуючих органів самоорганізації населення в порядку, встановленому Законом;

- Кабінет Міністрів України у чотиримісячний термін з дня набрання чинності Законом підготувати пропозиції щодо внесення змін до законів України, що впливають з коментованого Закону, а також привести акти Кабінету Міністрів України у відповідність з коментованим Законом.

Виходячи із вимог Закону, усі органи самоорганізації населення, які не були перереєстровані у піврічний термін (тобто до 15 лютого 2002 року), мали припинити своє функціонування, а їхню попередню реєстрацію відповідні органи мали скасувати.

Що стосується доручення Кабінету Міністрів України відносно приведення власних актів у відповідність із цим Законом, то нажалі, це доручення залишається значною мірою не виконаним і досі.

Крім того, ухвалюючи Закон, Верховна Рада України визначила, що з дня набрання ним чинності втрачають чинність:

– Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 17 жовтня 1975 р. «Про затвердження Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР» (Відомості Верховної Ради УРСР, 1975 р., № 44, ст. 479);

– Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 7 січня 1981 р. «Про внесення змін і доповнень до Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР» (Відомості Верховної Ради УРСР, 1981 р., № 3, ст. 36).

Підсумовуючи зазначимо, що Закон України «Про органи самоорганізації населення» є значно детальнішим за всі попередні нормативно-правові акти про органи самоорганізації населення і вніс численні зміни та доповнення до правового становища вуличних, квартальних та інших комітетів. З його прийняттям уперше в Україні правове положення органів самоорганізації населення було детально закріплено на рівні закону.

Наведемо основні відмінності коментованого Закону від Положення 1975 р. (в редакції 1981 р.).

Стаття 2 Закону визначила органи самоорганізації населення як представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом. Цією ж статтею було дещо змінено:

– назву органів самоорганізації населення: замість «громадських комітетів» вони стали просто «комітетами»;

– перелік видів органів самоорганізації населення: відтепер у містах до них належать будинкові (прикметник «будинкові» замість прикметника «домові» було використано вперше), вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів та комітети районів у містах. Отже, у містах залишалися будинкові, вуличні та квартальні комітети. Дільничні комітети було скасовано, а жителі міст отримали можливість створювати комітети мікрорайонів та комітети районів у містах. Територію, у межах якої діяли будинкові, вуличні та квартальні комітети, змінено не було; комітети мікрорайонів отримували право діяти в межах території окремого мікрорайону, житлово-експлуатаційної організації в місті, а комітети району в місті – у межах одного або кількох районів у місті, якщо його межі не збігаються з межами діяльності районної в місті ради. Відносно комітетів мікрорайонів слід нагадати, що їх фактична наявність констатувалась вченими ще у 1965 р. (Б.М. Габричидзе, А.К. Конєв)<sup>1</sup>. Проте на нормативному рівні згадка про комітети мікрорайонів з'явилася вперше саме у коментованому Законі.

Змінилися й основні завдання органів самоорганізації населення: за попередніми положеннями вони полягали в широкому залученні громадян до

---

<sup>1</sup> Габричидзе Б. Н. Уличные (квартальные) комитеты / Б. Н. Габричидзе, А. К. Конев. – М. : Изд-во «Юридическая литература», 1965. – 71 с.

вирішення питань державного, господарського і соціально-культурного будівництва, віднесених до відання рад народних депутатів. Коментований же Закон передбачив такі звання: 1) створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; 2) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг; 3) участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

Відповідно, істотні зміни торкнулися й інших положень правового статусу цих органів, у першу чергу їхніх повноважень. Таким чином, Закон відійшов від позиціонування комітетів як органів із суто публічною природою, але не в усіх його частинах. Серед положень, у яких залишився традиційний погляд на органи самоорганізації населення, який наближає їх до органів місцевого самоврядування, відмітимо такі:

– уперше було передбачено принципи організації та діяльності органу самоорганізації населення: 1) законності; 2) гласності; 3) добровільності щодо взяття окремих повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради; 4) територіальності; 5) виборності; 6) підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами; 7) підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед жителями, які обрали орган самоорганізації населення; 8) фінансової та організаційної самостійності. П'ять із восьми принципів збігаються з основними принципами місцевого самоврядування (ст. 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)<sup>1</sup>;

– на відміну від Положення 1981 р., за яким строк повноважень комітетів був чітко обмежений двома з половиною роками, Закон передбачає, що «орган самоорганізації населення обирається терміном на строк повноважень відповідної Ради, якщо інше не передбачено рішенням Ради чи положенням про орган самоорганізації населення» (ст. 11);

– по-іншому було визначено природу рішень органів самоорганізації населення: як таких, що мають організаційно-розпорядчий характер (а не характер рекомендацій, як це було раніше);

– встановлено порядок реагування на рішення органу самоорганізації населення, які не відповідають чинному законодавству або прийняті з питань, не віднесених до його повноважень: вони зупиняються відповідною місцевою радою з одночасним зверненням до суду про скасування такого рішення (ст. 20 Закону);

– уперше визначено правовий статус членів органу самоорганізації населення: вони виконують свої обов'язки на громадських засадах, але за рішенням зборів (конференції) жителів за місцем проживання керівник і

---

<sup>1</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

секретар цього органу можуть працювати в ньому на постійній основі з оплатою їхньої праці за рахунок коштів, переданих органу самоорганізації населення (ст. 21 Закону);

– уперше було визначено повноваження керівника та секретаря органу самоорганізації населення (статті 22 та 23 Закону);

– розділ IV Закону є принципово новим для нормативно-правових актів, які досі регулювали діяльність вуличних, квартальних та інших комітетів: у ньому йдеться про фінансово-економічну основу органів самоорганізації населення. У попередніх Положеннях із цього приводу зазначалося, що «виконавчі комітети місцевих Рад народних депутатів, колгоспи, радгоспи, житлово-експлуатаційні організації вживають заходів до створення необхідних умов для роботи громадських комітетів», а про власні ресурси взагалі не йшлося. У Законі визначено, що саме складає фінансову основу органу самоорганізації населення (кошти відповідного місцевого бюджету, які надаються йому місцевою радою для здійснення наданих органу самоорганізації повноважень; добровільні внески фізичних і юридичних осіб; інші надходження, не заборонені законодавством) та що є матеріальною основою діяльності цього органу (майно, передане йому радою в оперативне управління).

До нових у порівнянні із попередніми актами положень, які водночас акцентували увагу на громадській природі органів самоорганізації населення, належать такі:

– раніше загальні збори громадян або збори їх представників по виборах будинкового, вуличного та інших комітетів скликалися за рішенням виконавчого комітету відповідної місцевої ради. За Законом же такі збори проводяться за волевиявленням населення, після чого, якщо на зборах ідея про створення органу самоорганізації населення буде підтримана, ініціативна група (яка також обирається на зборах) звертається з ініціативою про створення цього органу до відповідної місцевої ради (ст. 8 Закону). Місцева рада, розглянувши це питання на своєму найближчому засіданні, надає дозвіл на створення органу самоорганізації населення (ст. 9);

– персональний склад органу самоорганізації населення формується тільки після цього – зборами (конференцією) жителів за місцем проживання. На відміну від Положення 1981 р., Закон не містить вимог щодо кількісного складу комітетів, обмежуючись вказівкою на те, що «загальний склад органу самоорганізації населення визначається зборами (конференцією) жителів за місцем проживання» (ст. 10);

– Закон не містить вказівок на можливість створення, у разі необхідності, різноманітних секцій – з благоустрою і санітарії, культурно-масової роботи тощо. Але немає і прямої заборони щодо їх створення;

– Закон є першим нормативним актом, який містить норми про те, що органи самоорганізації населення діють на підставі Положення про орган



самоорганізації населення, яке затверджується зборами (конференцією) жителів на підставі рішення відповідної місцевої ради про створення органу самоорганізації населення. Крім того, у ст. 12 Закону наведено перелік питань, які обов'язково повинні бути зазначені в Положенні. Вказівка на статутний документ будинкових, вуличних, квартальних та інших комітетів у законодавстві з'явилася вперше;

– Закон впроваджує процедуру легалізації органів самоорганізації населення, визначаючи її як обов'язкову; легалізація може здійснюватися шляхом реєстрації або повідомлення про заснування відповідного органу самоорганізації. У Законі міститься тільки узагальнений опис процедури легалізації, а також перелік документів, які необхідно подати для цього. Що ж до більш детального порядку, то п. 12 ст. 13 містить посилання на те, що методичні рекомендації порядку здійснення легалізації органів самоорганізації населення затверджує виконавчий комітет відповідної місцевої ради.

Останні два розділи Закону «Про органи самоорганізації населення» також містять норми, аналогів яких у попередніх актах не було. Але щодо природи органів самоорганізації населення ці норми мають нейтральний характер:

– розділ VI передбачає коло осіб, що мають право здійснювати контроль за фінансовою діяльністю органу самоорганізації населення (ст. 24), випадки дострокового припинення повноважень органу самоорганізації населення (ст. 25), а також порядок припинення діяльності органу самоорганізації населення (ст. 26);

– розділ VII закріплює гарантії діяльності органу самоорганізації населення (ст. 27), а також положення про відповідальність органу самоорганізації населення (ст. 28) та про відповідальність за порушення законодавства про органи самоорганізації населення (ст. 29).

## **ІНФОРМАЦІЯ ПРО ОДЕСЬКИЙ СУСПІЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СОЦІАЛЬНИХ ТЕХНОЛОГІЙ**

Одеський суспільний інститут соціальних технологій (далі – **Інститут**) був **створений у 1999 році** як регіональна громадська неприбуткова організація на базі досвіду діяльності Лабораторії нових соціальних технологій Одеського міського Центру соціальної допомоги, Одеської Асоціації Милосердя і Центру соціально-культурного розвитку м. Одеси. Інститут об'єднує представників науки, культури, медицини, освіти, державного управління, самоорганізації населення.

**Інститут** є аналітичним центром і бачить **свою місію** у тому, щоб науково обгрунтовано представляти і захищати інтереси громадян у взаємовідносинах з державними, комерційними і некомерційними структурами. При цьому Інститут не обмежується дослідженням тих або інших соціальних проблем, а виявляє їх причини, розробляє рішення та впроваджує ці розробки у життя.

За часи своєї діяльності **Інститут брав участь і безпосередньо реалізував близько 100 проєктів**, спрямованих на захист прав громадян, професійне зростання та розвиток трудових колективів, підтримку соціально уразливих груп населення, реалізацію соціальної відповідальності бізнесу, розвиток самоорганізації населення, міжсекторного партнерства, поліпшення діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, соціально-економічний розвиток громад та ін.

Зокрема, можна відмітити такі проєкти, реалізовані Інститутом у **2009-2011** роках за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» та Фонду Східна Європа самостійно та у співпраці із ОМГО «Лицем до лица» і Всеукраїнською асоціацією сприяння самоорганізації населення:

- «За гідні житлово-комунальні послуги!»;
- «Сприяння реалізації житлових прав мешканців гуртожитків»;
- «Започаткування інституту громадських інспекторів благоустрою міста»;
- «Розширення повноважень органів самоорганізації населення задля розвитку громади»;
- «Моніторинг виконання Програми розвитку органів самоорганізації населення в місті Одесі на 2008-2011 роки»;
- «Посилення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування міста Одеси»;
- «Соціальне замовлення – ефективний інструмент місцевого розвитку»;
- «Самоорганізація населення в Одесі: друге дихання».

Серед найбільш суспільно значущих розробок Інституту, які **вже впроваджені** або знаходяться на стадії впровадження, можна назвати:

- **механізм соціального замовлення**, який діє в м. Одесі і вже більш ніж в двадцяти містах України та дозволяє органам влади залучати на конкурсній основі некомерційній організації для вирішення пріоритетних проблем населених пунктів за рахунок бюджетних та небюджетних коштів. За безпосередньою участю фахівців Інституту у місті організовано дев'ять щорічних конкурсів соціальних проєктів, завдяки чому було реалізовано більше 150 соціальних проєктів і додатково залучено у соціальну сферу більше 10 млн. грн.;

- **методика соціальної діагностики**, яка дає можливість за допомогою використання статистичних, соціологічних та експертних методів виявляти найбільш гострі соціальні проблеми будь-якої соціальної групи та територіальної громади у цілому і визначати оптимальні шляхи їхнього розв'язання;

- **система сприяння активному довголіттю** людей похилого віку, яка дозволяє їм наповнювати осінь життя новим змістом, довше зберігати свою працездатність, здоров'я, відчувати свою потребу для близьких і суспільства, долати тугу і самоту;

- **система стимулювання** участі комерційних і некомерційних структур у реалізації завдань соціальної політики, виконанні місцевих соціальних програм, що передбачає, зокрема, механізми реалізації соціальної відповідальності бізнесу;

- за самою активною участю Інституту розроблено концепцію і проект **Статуту територіальної громади** м. Одеси, організовано його широке громадське обговорення, надано практичної і методичної допомоги міській раді у підготовці проекту Статуту, який був прийнятий у 2011 році; Інститут надав допомогу у створенні статутів територіальних громад Тернополя і Вінниці;

- разом із Одеською міською громадською організацією «Лицем до лиця» та органами самоорганізації міста Інститутом розроблено проект **Програми** сприяння розвитку самоорганізації населення в місті Одесі на 2008-2011 роки, наступні програми з розвитку самоорганізації;

- за активною участю фахівців Інституту видається десятитисячним тиражем регіональна газета «**Сусідський вісник**», присвячена актуальним питанням самоорганізації, задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів за місцем проживання, участі населення у вирішенні питань місцевого значення;

- Інститутом зроблено істотний творчий внесок у розробку, удосконалення і розвиток наукової, законодавчої, нормативної та організаційно-методичної бази самоорганізації населення, міжсекторної співпраці та засад демократичного врядування в Україні; за участю Інституту видано близько двох десятків аналітичних та нормативно-методичних **збірників**;

- фахівці Інституту безпосередньо взяли участь у підготовці і проведенні більше сотні **конференцій, семінарів, тренінгів, громадських обговорень** з актуальних питань становлення в Україні громадянського суспільства, покращення організації публічної влади, розвитку соціального капіталу;

- Інститут бере активну участь у нормотворчій та законотворчій роботі – як безпосередньо, так і у складі коаліцій громадських організацій; в результаті завдяки спільним зусиллям вдалося запровадити громадську експертизу, створити систему **громадських рад**, забезпечити прийняття **Стратегії державної політики** сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та ухвалити План заходів з її реалізації.

**Результати** проведених Інститутом досліджень та виконані розробки широко використовуються у навчальних курсах, курсах підвищення кваліфікації

Одеського регіонального інституту НАДУ при Президентові України, семінарах-тренінгах за участю керівників та службовців органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, лідерів громадських організацій, органів самоорганізації населення.

Інститут разом із своїм найближчим партнером – ОМГО „Лицем до лица” виступив засновником та співорганізатором діяльності **Всеукраїнської Асоціації сприяння самоорганізації населення**. За безпосередньою участю Інституту було організовано шість всеукраїнських науково-практичних та шість одеських міських конференцій з питань самоорганізації, здійснюється регулярне видання нормативно-методичних матеріалів.

Інститут тісно **співпрацює** з Одеським регіональним інститутом державного управління НАДУ при Президентові України, Одеською міською радою, Одеською обласною і районними державними адміністраціями в Одеській області, а також з Українським незалежним центром політичних досліджень, Лабораторією законодавчих ініціатив та іншими державними і недержавними структурами в Україні. Інститут підтримує також тісні ділові стосунки із своїми партнерами в Росії, Польщі, Великобританії, США.

**Координати Одеського суспільного інституту соціальних технологій:**

65023, Україна, м. Одеса, пл. Соборна, 10/11.

Тел./факс: +38 (048) 726-65-25, +38 (066) 754-06-12.

E-mail: kroupnik@tm.odessa.ua; ask@soborka.net

## **ІНФОРМАЦІЯ ПРО ВСЕУКРАЇНСЬКУ ГРОМАДСЬКУ ОРГАНІЗАЦІЮ «АСОЦІАЦІЯ СПРИЯННЯ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ»**

**16 жовтня 2005** року учасники першої Всеукраїнської науково-практичної конференції з питань самоорганізації населення, яка відбулася в місті Одесі, дійшли висновку, що для подальшого розвитку в Україні руху самоорганізації треба створити єдину систему взаємної підтримки, обміну інформацією і досвідом. Для цього було вирішено заснувати Всеукраїнську громадську організацію «Асоціацію сприяння самоорганізації населення».

Всеукраїнська громадська організація «Асоціація сприяння самоорганізації населення» зареєстрована **14 червня 2006 року** в Міністерстві юстиції України (реєстр. № 2473).

**Головною метою** діяльності організації є задоволення соціальних, економічних, творчих та інших спільних інтересів своїх членів шляхом підтримки місцевої демократії та розвитку в Україні руху самоорганізації населення.

**Основними завданнями** Асоціації є:

- сприяння розвитку локальної демократії, поширення ідей самоврядування і становлення громадянського суспільства;
- сприяння реалізації у суспільстві принципів соціальної справедливості і соціального партнерства;
- сприяння створенню ефективної законодавчої і нормативної бази місцевого самоврядування, локальної демократії в усіх її проявах;
- сприяння розвитку міжнародної співпраці, спрямованої на прискорення інтеграції України у світову спільноту і формуванню в Україні громадянського суспільства;
- надання правової, інформаційної та інших видів допомоги членам Асоціації;
- сприяння створенню умов, необхідних для самореалізації молоді і активізації участі молодіжних об'єднань громадян у розвитку локальної демократії;
- сприяння активному довголіттю людей похилого віку, стимулювання їх активної участі у суспільно-корисній діяльності;
- сприяння підвищенню професійного та інтелектуального рівня громадян у питаннях самоорганізації населення, участі в управлінні місцевими справами та в інших аспектах локальної демократії;
- сприяння підвищенню рівня професійної підготовки штатних працівників і волонтерів, що працюють у сфері безпосередньої і представницької демократії на локальному рівні;
- співпраця з організаціями та іншими юридичними особами України і зарубіжних країн для реалізації мети Асоціації.

**Основні напрямки діяльності** Асоціації:

- розробка проектів загальнодержавних та місцевих нормативно-правових актів;
- аналітична робота, зокрема, проведення досліджень стану розвитку локальної демократії в містах України (зокрема, в містах Запоріжжі, Житомирі, Кіровограді, Луганську, Миколаєві, Одесі, Полтаві, Прилуках, Рівному, Сумах);

- проведення освітніх заходів (семинарів, тренінгів, конференцій тощо);
- розробка та видання методичних, освітніх матеріалів щодо висвітлення аспектів участі членів громади в управлінні місцевими справами та вирішенні місцевих проблем;
- інформаційні кампанії в ЗМІ та серед населення для популяризації демократичних механізмів та освіти членів місцевих громад;
- консультативна, координаційна, методична, правова допомога громадянам, органам самоорганізації населення, громадським організаціям, розповсюдження досвіду серед інших населених пунктів України.

Організація має свої осередки в 18 областях України (зокрема, в м. Києві, Запорізькій, Кіровоградській, Луганській, Львівській, Миколаївській, Одеській, Сумській, Херсонській, Чернівецькій тощо областях). Загалом, організація надавала допомогу з основних напрямків власної діяльності представникам органів місцевого самоврядування, органам самоорганізації населення та громадськими організаціями із більш ніж 70 міст України.

Одним з найважливіших чинників ефективності і постійного розвитку руху самоорганізації в нашій країні є регулярне проведення всеукраїнських науково-практичних конференцій, на яких лідери цього руху, провідні науковці і представники органів публічної влади розглядають найактуальніші проблеми у сфері самоорганізації.

Так, **15-16 жовтня 2005 року** в Одесі відбулася перша Всеукраїнська науково-практична конференція «Перспективи розширення повноважень і сфери діяльності органів самоорганізації населення». На конференції були обговорені і намічені перспективи посилення участі органів самоорганізації населення у житті співтовариств і самоврядуванні, визначена роль органів місцевої влади у підтримці самоорганізації, механізми делегування органам самоорганізації населення місцевими радами частини власних повноважень, фінансів і майна, форми ресурсного забезпечення діяльності органів самоорганізації населення.

**3-4 березня 2007 р.** в Одесі відбулася друга Всеукраїнська науково-практична конференція «Розвиток органів самоорганізації населення в Україні: проблеми теорії і практики».

Мета конференції – надати всебічну наукову і організаційно-методичну підтримку розвитку в Україні руху самоорганізації населення для підвищення його дієздатності і ефективності участі органів самоорганізації населення у вирішенні місцевих проблем в тісній співпраці з органами місцевого самоврядування. Були схвалені розроблені ученими і фахівцями-практиками проекти поправок до Конституції України, Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про органи самоорганізації населення», а також ряд нормативно-методичних документів локального рівня.

**17-18 вересня 2007 р.** в Одесі відбулася третя Всеукраїнська науково-практична конференція на тему «Якісні житлово-комунальні послуги – спільна справа влади і громадськості», організована у співпраці із Громадською радою при Міністерстві з питань житлово-комунального господарства України.

Основною метою Конференції було виробити пропозиції з поліпшення забезпечення населення якісними і фінансово доступними житлово-комунальними послугами і утворити в Україні дієві механізми співпраці органів публічної влади з громадськістю з впровадження цих пропозицій у життя.

**20-21 грудня 2008 р.** в Одесі проходила четверта Всеукраїнська науково-практична конференція з питань самоорганізації населення на тему «Удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності органів самоорганізації населення», організована у співпраці із Комітетом з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування Верховної Ради України, а також Міністерством з питань регіонального розвитку та будівництва України.

На конференції були розглянуті актуальні проблеми регламентації правового статусу органів самоорганізації населення на загальнодержавному та місцевому рівнях. Зокрема, було представлено та обговорено оновлену редакцію Закону України «Про органи самоорганізації населення», підготовлену фахівцями ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення» на заміну законопроекту № 2108, зареєстрованому у Верховній Раді України 21 лютого 2008 р.

**15-16 травня 2010 р.** в Вінниці проходила п'ята Всеукраїнська науково-практична конференція з питань самоорганізації населення на тему «Удосконалення законодавства України щодо проведення загальних зборів за місцем проживання», організована у співпраці із Вінницькою міською радою.

На конференції були розглянуті актуальні проблеми правової регламентації загальних зборів членів територіальної громади за місцем проживання. Зокрема, було обговорено проект Закону України «Про загальні збори членів територіальної громади за місцем проживання», підготовлений фахівцями Асоціації, а також стан регламентації загальних зборів на місцевому рівні.

**9-10 липня 2011 р.** у Кіровограді відбулася шоста Всеукраїнська науково-практична конференція з питань самоорганізації населення на тему «Регламентація питань самоорганізації населення законодавством України», організована у співпраці із Кіровоградським обласним осередком Всеукраїнської асоціації сприяння самоорганізації населення, Кіровоградською обласною державною адміністрацією, Кіровоградською обласною радою, громадською організацією «Творче об'єднання «Технології оптимального розвитку особистості». На обговорення цієї конференції був винесений підготовлений фахівцями Асоціації проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо регламентації питань самоорганізації населення», який передбачає внесення поправок більше ніж у 25 чинних законів, що має значно поліпшити умови створення і діяльності органів СОН як найважливіших інститутів громадянського суспільства.

**Координати ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення»:**

65014, Україна, м. Одеса, вул. Маразлівська, 38.

Тел./факс: +38 (048) 738-68-30.

E-mail: samoorg@ukr.net

Сайт: <http://samoorg.com.ua>

**ЗАКОН УКРАЇНИ  
«ПРО ОРГАНИ  
САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ»:  
НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ КОМЕНТАР**

Здано до набору 27.04.2012. Підписано до друку 03.05.2012.

Папір офсетний. Спосіб друку офсетний. Др. арк. 11,5.

Наклад 1 000 прим. Зам. № 274.

Надруковано ПП «Євродрук»

65000, м. Одеса, вул. Мала Арнаутська, 9