ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

На правах рукопису

Мішина Наталя Вікторівна

УДК 352.001.36

ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

спеціальність 12.00.02 – конституційне право;
муніципальне право

Дисертація
на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Науковий консультант
Орзіх Марко Пилипович
доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України

Одеса - 2009

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ..... 4

ВСТУП..... 5

РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ 20

1.1. Огляд стану порівняльних досліджень органів самоорганізації населення і методика пошуку об'єктів порівняння 20

1.2. Ретроспектива досліджень органів самоорганізації населення..... 46

1.3. Територіальна самоорганізація населення в Україні і зарубіжних країнах 58

1.4. Органи самоорганізації населення і територіальні мікрогромади: поняття і види 73

Висновки до Розділу 1 110

РОЗДІЛ 2. ІСТОРИЧНИЙ РОЗВИТОК ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ 116

2.1. Виникнення органів самоорганізації населення з громадською природою 116

2.2. Виникнення органів самоорганізації населення з публічною природою .. 136

2.3. Становлення історичних аналогів органів самоорганізації населення (1937 – 1990) 163

Висновки до Розділу 2 202

РОЗДІЛ 3. НОРМАТИВНО-КОМПАРАТИВИСТСЬКИЙ АНАЛІЗ СТВОРЕННЯ І ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ 208

3.1. Нормативні акти державного й міжнародного рівнів, що регламентують створення і діяльність органів самоорганізації населення 208

3.2. Регулювання організації та діяльності органів самоорганізації населення на місцевому рівні 249

3.3. Основні напрямки вдосконалення нормативної регламентації створення і функціонування органів самоорганізації населення в Україні 279

Висновки до Розділу 3 306

РОЗДІЛ 4. СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ 311

4.1. Органи самоорганізації населення і муніципальне управління 311

4.2. Функції і повноваження органів самоорганізації населення 333

4.3. Розвиток органів самоорганізації населення в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні 391

Висновки до Розділу 4 440

ВИСНОВКИ 446

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 456

ДОДАТКИ 540

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

ЖК	житлові кооперативи
Законопроект № 2108	Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» (реєстраційний номер 2108 від 21.02.2008 р.)
ІР	Італійська Республіка
КІ	Королівство Іспанія
ЛР	Литовська Республіка
органи СОН	органи самоорганізації населення
органи ТГС	органи територіального громадського самоврядування
ОСББ	об’єднання співвласників багатоквартирних будинків
РБ	Республіка Бєларусь
РМ	Республіка Македонія
РП	Республіка Польща
РС	Республіка Словенія
РУ	Республіка Узбекистан
РФ	Російська Федерація
РХ	Республіка Хорватія
РЧ	Республіка Чорногорія
СК	Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії
ТГС	територіальне громадське самоврядування
ФР	Французька Республіка
Центри МС	центри місцевих співтовариств

ВСТУП

Актуальність теми. В умовах посилення впливу глобалізації та інтеграції на суспільне і державно-правове буття України актуалізуються багатоманітні за природою та призначенням процеси сприйняття світового, європогенного за сутністю, досвіду державотворення, становлення та розвитку громадянського суспільства в Україні. Ці процеси вирішально впливають на життя країни, сприяють, як слушно 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 № 1–3/2008 від 10 січня 2008 р.) [606]. Тенденція сприяння самоорганізації населення, також і територіальної, цілком відповідає новітнім європейським стандартам, закріпленим у конституційних документах ЄС. Так, Лісабонський договір 2007 р., який набув чинності 1 грудня 2009 р., наголошує на необхідності «реалізації принципу субсидіарності» і «відкритості функціонування всіх органів ЄС із метою широкого залучення інститутів громадянського суспільства до участі в управлінні» [725].

Актуальність теми дисертації зростає з огляду на те, що 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» [377].

Органи самоорганізації населення (далі – органи СОН) досліджувалися радянськими державознавцями. Положення і висновки, що містяться в їхніх наукових роботах, можуть служити базою для дослідження цих органів сьогодні. Однак ці праці ґрунтуються на тоталітарному законодавстві і тому є недостатніми для вивчення сучасних органів СОН. Попри увагу вітчизняних учених до органів місцевого самоврядування, досі бракує комплексних

досліджень органів СОН. Виняток становлять праці О. В. Батанова, О. Д. Лазор, М. І. Корнієнка, П. М. Любченка, М. П. Орзіх, С. Є. Саханенка та ін.

До системи місцевого самоврядування органи СОН було включено у 1990 р. (у дослідженні надається перевага порівняльно-правовому аналізу сучасного періоду їх існування), але й досі існує багато проблем, пов'язаних із їхнім створенням і функціонуванням. Одна з них полягає у відсутності в законодавстві єдності щодо природи і ролі органів СОН. Аналізуючи чинне законодавство, вчені розглядають органи СОН як такі, що мають публічну (В. В. Кравченко, М. В. Пітцик, О. В. Прієшкіна), громадську (В. І. Брудний, А. С. Крупнік, О. С. Орловський) або змішану, публічно-громадську (Д. В. Кольцова, О. Г. Остапенко) природу. Існування цієї неоднозначності на нормативному рівні зумовлює невизначеність із місцем органів самоорганізації населення у сучасному українському суспільстві, із напрямками їх розвитку. Доктринальне пізнання закономірностей і властивостей створення, розвитку і функціонування органів самоорганізації населення сприятиме оновленню нормативно-правових актів про них, яке доцільно здійснювати після поглиблення теоретико-методологічної бази, з використанням єдиного комплексного підходу, який має ґрунтуватися як на історії та сучасному вітчизняному досвіді, так і на теорії і практиці територіальної самоорганізації населення у зарубіжних країнах.

Зарубіжним аналогам органів самоорганізації населення присвячені праці українських і російських учених І. Є. Кокарєва (публіцистичні огляди функціонування органів СОН у США), О. С. Орловського (статті у фахових виданнях з юридичних наук про відповідний досвід США, Польщі), О. С. Шоміної (дисертація на здобуття наукового ступеня доктора політичних наук, де йдеться про досвід Швеції, Сполученого Королівства Великої Британії і Північної Ірландії). Але, за винятком статей О. С. Орловського, у наведених працях не враховано особливостей національного і зарубіжного конституційного і муніципального права. Отже,

у вітчизняній юридичній науці бракує загальнотеоретичних досліджень органів СОН в Україні і в зарубіжних країнах.

Наведене зумовило вибір теми і мети дослідження, його наукову новизну і практичне значення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тема дослідження є частиною загальної проблеми, за якою працювала Одеська національна юридична академія: «Традиції та новації в сучасній українській державності та правовому житті» (державний реєстраційний номер 0106U004970), а також республіканської програми, за якою працювала кафедра конституційного права Одеської національної юридичної академії «Місцеве самоврядування в умовах формування правової держави» (реєстраційний номер Державного комітету України з питань науки і технологій – 08.06.03/001-93).

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є комплексний доктринальний порівняльно-правовий аналіз органів СОН в Україні і в зарубіжних країнах, визначення за його підсумками напрямків їх подальшого розвитку в Україні та пріоритетного напрямку і розроблення рекомендацій з удосконалення чинного законодавства (у тому числі концепції здійснення нормативно-правового забезпечення розвитку за кожним напрямком).

Визначена мета зумовила постановку та вирішення таких завдань:

охарактеризувати вплив основних теорій про природу місцевого самоврядування (громадської, державної і громадсько-державної) на органи СОН в Україні і в зарубіжних країнах;

дослідити природу органів СОН, їх місце у суспільстві;

сформулювати визначення органів СОН, виявити їх функції, охарактеризувати повноваження органів СОН;

розробити методику пошуку аналогів органів СОН у зарубіжних країнах;

виявити та систематизувати сучасні напрямки розвитку органів СОН у світі, за кожним напрямком виявити типові держави для більш детального вивчення досвіду створення й функціонування органів СОН та їх нормативно-правової регламентації;

дослідити нормативно-правову регламентацію створення й діяльності органів СОН і за результатами порівняльного дослідження визначити проблеми, що потребують нагального вирішення в Україні (з огляду на наявність вимог до обсягу дисертаційного дослідження розглянуто матеріали міських органів СОН);

дослідити виникнення і становлення міських органів СОН на території України та виявити основні тенденції нормативно-правової регламентації їх створення й функціонування в Україні;

визначити можливі напрямки подальшого розвитку органів СОН в Україні, у тому числі – пріоритетний напрямок;

запропонувати концепцію нормативно-правового регулювання створення й функціонування органів СОН в Україні за кожним із запропонованих напрямків, приділяючи основну увагу тому напрямку, якому надано пріоритет.

Об'єктом дослідження є суспільні процеси територіальної самоорганізації населення, що виникають при створенні й функціонуванні органів СОН у містах.

Предметом дослідження є обґрунтовані порівняльно-правовим аналізом процеси доктринального і нормативно-правового забезпечення створення й діяльності міських органів СОН.

Методи дослідження. Для одержання достовірних наукових результатів у дисертації, виходячи з принципу єдності предмета і методів дослідження, застосовувалася система філософсько-світоглядних, загальнонаукових та спеціально-наукових методів. Правові явища аналізувалися з використанням діалектичного підходу, виходячи з принципів історизму, системності дослідження та єдності об'єктивного й суб'єктивного.

У дослідженні застосовувалися такі методи: порівняльно-правовий (для характеристики і компаративістського аналізу нормативних актів, які регламентують створення й функціонування органів СОН в Україні й зарубіжних країнах; дослідження процесів самоорганізації супроводжувалося поєднанням цього метода із синергетичним підходом, пп. 1.1, 1.3., 1.4, 3.1.-3.3, 4.1-4.3; у п.2.3 – для дослідження і порівняльного аналізу вітчизняних нормативних актів, які регламентували створення і діяльність органів СОН в Україні в різні історичні періоди); історичний (для розгляду виникнення і розвитку органів СОН у містах, п.п. 1.1., 2.1-2.3.); герменевтичний (для пізнання сутності термінології, яка використовується, п.п. 1.1. - 1.4., 4.2.); аналізу і синтезу (для дослідження громадянського суспільства, добровільного неприбуткового сектора, п.п. 1.1., 3.3, 4.2., 4.3.); індукції і дедукції (для розгляду національного і зарубіжного досвіду з метою визначення місця органів СОН у суспільстві, п.п. 1.1., 4.1.); моделювання й прогнозування (для формулювання пропозицій із вдосконалення чинного законодавства України та для виявлення і систематизації сучасних напрямків розвитку органів СОН, п.п. 3.3., 4.1.-4.3.); статистичний (для дослідження динаміки кількості органів СОН в Україні, п.п. 1.3., 2.2.). Застосування цих та інших методів наукового пізнання гарантувало об’єктивність і достовірність компаративістського дослідження органів СОН в Україні і в зарубіжних країнах і розв’язання поставлених цілей та завдань.

Теоретичною основою дослідження стали концептуальні положення, що містяться в працях вітчизняних і зарубіжних учених, серед яких: В. Б. Авер’янов, Х. Анхайер, М. О. Баймуратов, Г. В. Барабашев, В. І. Борденюк, Л. В. Бориславський, І. П. Бутко, Л. Р. Біла-Тіунова, Дж. Гартон, А. З. Георгіца, І. П. Голосніченко, М. А. Дамірлі, Є. В. Додін, В. В. Дудченко, Дж. Кендал, А. А. Козловський, М. І. Козюбра, А. М. Колодій, О. Л. Копиленко, Б. А. Кормич, С. В. Ківалов, Н. М. Крестовська, М. Ліпські, О. В. Марцеляк, Н. Р. Нижник, Ю. М. Оборотов, Р. Патнем, А. В. Портнов, М. О. Пухтинський,

О. В. Пушкіна, П. М. Рабінович, Л. Саламон, С. Сміт, Н. О. Соловйова, Б. О. Страшун, В. М. Шаповал, Н. Г. Шукліна, В. Л. Федоренко, О. Ф. Фрицький, Ю. О. Фрицький, О. І. Харитонова, А. Є. Чигир, С. В. Шевчук, Ц. А. Ямпольська та ін.

Нормативну та емпіричну основу дослідження становлять історико-правові джерела вітчизняного і зарубіжного права, міжнародні правові документи, чинне законодавство України, інтерпретаційні акти Конституційного Суду України, практика Верховного Суду України та судів загальної юрисдикції, зарубіжне законодавство та акти прецедентного права, політико-програмні документи, статистичні відомості, матеріали преси та інтернет-ресурсів. Розглянуто досвід більш ніж 40 країн, серед яких колишні республіки СРСР (Естонська Республіка, Республіка Азербайджан, Республіка Бєларусь, Республіка Вірменія, Республіка Молдова, Республіка Казахстан, Республіка Туркменістан, Республіка Узбекистан, Російська Федерація), колишні соціалістичні країни і країни соціалістичної орієнтації (Демократична Республіка Конго, Республіка Ангола, Республіка Македонія, Республіка Польща, Республіка Словенія, Республіка Чорногорія, Словацька Республіка, Федеративна Демократична Республіка Ефіопія), держави із давніми демократичними традиціями (Італійська Республіка, Канада, Королівство Іспанія, США, Республіка Ірландія, Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії, Французька Республіка, ФРН, Японія). При проведенні порівняльно-правового дослідження обрані країни було поділено на дві групи в залежності від того, чи належать аналоги органів СОН до муніципальної системи; у кожній групі виявлено типову країну, досвід якої вивчався найбільш докладно. Серед держав, у яких аналоги органів СОН належать до системи місцевого самоврядування, такою країною стала Російська Федерація, серед держав другої групи – Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії (Англія і Уельс).

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є першим в українській юридичній науці монографічним порівняльно-правовим

дослідженням органів СОН в Україні й зарубіжних країнах. У результаті здійсненого дослідження вдосконалено доктринальне підґрунтя створення й функціонування органів СОН в Україні, запропоновано основні напрямки їх подальшого розвитку (із визначенням пріоритетного напрямку) та надано пропозиції щодо правової регламентації їх створення й діяльності.

У дисертаційному дослідженні сформульовано нові положення і висновки, до найбільш значущих із яких належать:

***уперше**:*

сформульовано висновок щодо впливу на органи СОН основних теорій про природу місцевого самоврядування (громадської, державної, громадсько-державної);

доведено, що на сучасному етапі практика використання громадсько-державної теорії місцевого самоврядування є настільки неоднаковою, що доцільно розмежовувати громадсько-державну теорію, яка тяжіє до державної теорії місцевого самоврядування, і громадсько-державну теорію, яка тяжіє до громадської теорії місцевого самоврядування;

запропоновано методику пошуку зарубіжних аналогів органів СОН;

обґрунтовано, що зарубіжні країни з метою вивчення досвіду створення й функціонування органів СОН доцільно групувати залежно від того, чи належать ці органи до національних муніципальних систем; на підставі порівняльно-правового аналізу виявлено типову країну кожної групи, досвід якої є найбільш цікавим для України;

виявлено закономірності у здійсненні нормативно-правової регламентації створення й діяльності аналогів органів СОН у зарубіжних країнах;

простежено нормативно-правову регламентацію створення й діяльності міських органів СОН на території України з початку ХХ ст. до теперішнього часу; висвітлено причини й підґрунтя їх появи;

виявлено, що, уперше виникнувши на території України як інститути із громадською природою на початку ХХ ст., міські органи СОН були

одержавлені у середині 30-х рр. минулого століття, і тільки з проголошенням незалежності України почали набувати громадських рис;

визначено організаційно-правові форми територіальної самоорганізації населення в Україні у порівнянні із зарубіжними країнами;

доведено, що на сучасному етапі в Україні існують органи СОН як із громадською, так і з публічною природою; кількість останніх є більшою. Обґрунтовано, що це зумовлено змістом нормативно-правових актів, які регламентують порядок створення й функціонування органів СОН;

запропоновано два основні напрямки подальшого розвитку органів СОН в Україні у межах муніципальної реформи: перший напрямок передбачає їх виключення із системи місцевого самоврядування (доведено ефективність для України саме цього підходу), а другий – залишення органів СОН у цій системі;

сформульовано (за матеріалами компаративістського дослідження) пропозиції для нагального перегляду актів, що регламентують створення й діяльність органів СОН в Україні;

представлено концепцію нормативно-правової регламентації створення й функціонування органів СОН в Україні у разі їх виключення із системи місцевого самоврядування, для заміни притаманних їм нині публічних рис на громадські;

сформульовано концепцію нормативно-правової регламентації створення й функціонування органів СОН в Україні у разі їх подальшого розвитку як елемента системи місцевого самоврядування, для заміни притаманних їм нині громадських рис на публічні;

по-новому:

сформульовано перелік функцій органів СОН;

обґрунтовано, що перші міські органи СОН України виникли не в середині 30-х рр. минулого століття за ініціативи радянської влади (О. Орловський, А. Цукерман та ін.), а в 1917 р., коли на більшій частині території сучасної України її ще не було встановлено, за ініціативи

мешканців будинків. Вони мали громадську природу до 30-х рр. минулого століття, коли поява значної чисельності громадських утворень привернула до органів СОН увагу уряду, що спричинило їх одержавлення;

наведено підтвердження того, що нормативно-правова регламентація створення й діяльності органів СОН в УРСР здійснювалася фрагментарно, найчастіше місцевими радами міст, до 1949 р., коли на республіканському рівні було врегульовано створення й діяльність деяких їхніх видів (з 1975 р. – всіх видів органів СОН);

удосконалено:

визначення поняття «органи самоорганізації населення»; на підставі порівняльно-правового дослідження органів СОН в Україні й зарубіжних країнах наведено нові підстави для класифікації цих органів та уточнено існуючі класифікації;

визначення поняття «територіальна мікрогромада»; на підставі порівняльно-правового дослідження органів СОН в Україні й зарубіжних країнах запропоновано підстави для класифікації територіальних мікрогромад;

визначення предмета відання органів СОН в Україні;

визначення переліку власних повноважень, які надаються органам СОН при їх створенні й у процесі їх функціонування (на підставі порівняльно-правового дослідження органів СОН в Україні й зарубіжних країнах);

угрупування нормативно-правових актів, які регламентують створення й діяльність органів СОН в Україні;

наукові погляди на розвиток органів СОН у незалежній Україні і на зміни у їх правовому становищі протягом 1990 – 2009 рр.;

набули подальшого розвитку ідеї та положення:

про територіальну самоорганізацію населення у світі;

про громадську теорію місцевого самоврядування; змодельовано риси органів СОН при її використанні;

про громадянське суспільство і його складову – третій (добровільний неприбутковий) сектор суспільства;

про доктринальне забезпечення процесу делегування органам СОН деяких повноважень місцевих рад в Україні (за підсумками компаративістського дослідження органів СОН в Україні й зарубіжних країнах);

про вдосконалення нормативно-правової регламентації створення й діяльності органів СОН в Україні (з використанням засобів порівняльно-правового аналізу органів СОН в Україні й зарубіжних країнах);

про національний історичний і сучасний зарубіжний досвід співпраці органів СОН з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, інститутами добровільного неприбуткового сектора з метою більш ефективної реалізації власних повноважень (на підставі порівняльно-правового дослідження органів СОН в Україні й зарубіжних країнах).

Практичне значення одержаних результатів. У дисертації на підставі вивчення зарубіжного досвіду запропоновано можливі напрямки розвитку органів СОН з урахуванням основних напрямків розбудови громадянського суспільства й муніципальної реформи в Україні, а також концепцію здійснення нормативно-правової регламентації створення й діяльності цих органів за кожним напрямком.

Основні положення, висновки та рекомендації дослідження можуть бути використані у:

науково-дослідній роботі – для подальшого розроблення проблем місцевого самоврядування, зміцнення громадянського суспільства і локальної демократії, для теоретичного обґрунтування муніципальної реформи у частині наближення до міжнародно-правових муніципальних стандартів;

законотворчій діяльності – для вдосконалення чинного законодавства України, перш за все – Законів «Про органи самоорганізації населення» і «Про місцеве самоврядування в Україні»;

юридичній практиці – працівниками державних органів і органів місцевого самоврядування, які взаємодіють з органами СОН, посадовими особами й активістами органів СОН;

сфері підготовки фахівців із правознавства – при розробленні навчальних програм із конституційного права України, муніципального права України, державного права зарубіжних країн;

правовиховній роботі – для підвищення рівня правової культури населення, депутатів місцевих рад і службовців органів місцевого самоврядування, посадових осіб та активістів органів СОН, пересічних членів територіальних мікрогромад.

Матеріали дисертаційного дослідження впроваджено:

у нормопроектну діяльність при:

підготовці ініційованої дисертантом та наданої до Комітету з питань державного будівництва і місцевого самоврядування Верховної Ради України нової редакції Закону України «Про органи самоорганізації населення в Україні» (довідка кафедри конституційного права Одеської національної юридичної академії від 14 грудня 2009 р. № 103);

підготовці ініційованої Всеукраїнською асоціацією сприяння місцевому самоврядуванню нової редакції Закону України «Про органи самоорганізації населення в Україні» (довідка-підтвердження Всеукраїнської асоціації сприяння місцевому самоврядуванню від 14 грудня 2009 р. № 12);

підготовці правової позиції науковців кафедри конституційного права Одеської національної юридичної академії щодо права органу місцевого самоврядування скасовувати свої рішення, прийняті раніше, чи вносити до них зміни – на запит Конституційного Суду України (довідка кафедри

конституційного права Одеської національної юридичної академії від 14 грудня 2009 р. № 102);

наданні відзиву на проект Статуту територіальної громади міста Одеси, підготовлений робочою групою за конкурсом щодо визначення переможця – наукової установи з розробки Статуту територіальної громади міста Одеси за дорученням Одеської міської ради (довідка кафедри конституційного права Одеської національної юридичної академії від 14 грудня 2009 р. № 104);

у правозастосовну практику при:

діяльності громадської організації «Лицем до лиця» (довідка громадської організації «Лицем до лиця» від 11 грудня 2009 р. № 32);

діяльності органу самоорганізації населення – комітету мікрорайону «Золотий Берег» (довідка органу СОН – комітету мікрорайону «Золотий Берег» від 7 грудня 2009 р. № 29);

утворенні органу СОН багатоквартирного будинку (м. Одеса, пров. Успенський, голова ініціативної групи Т. М. Кучинська), утворення квартального органу СОН – голова ініціативної групи Т. В. Стоянова (м. Одеса, вул. Скворцова), утворення сільського органу СОН – голова ініціативної групи В. В. Седяшева (с. Фонтанка – 2 Одеської області). Ці органи СОН перебувають у процесі утворення;

діяльності органу самоорганізації населення – комітету мікрорайону «Жеваховський» (довідка органу СОН – комітету мікрорайону «Жеваховський» від 11 грудня 2009 р. № 10/12);

у навчальний процес при:

викладанні навчальних дисциплін «Муніципальне право України», «Конституційне право України», «Державне право зарубіжних країн», «Основи правознавства України», «Теорія держави і права» і при підготовці навчально-методичних матеріалів із зазначених курсів;

викладанні англомовних спецкурсів «Порівняльне муніципальне право», «Сучасні концепції у конституційному праві: країни родини

загального права», «Права людини в Україні» і при підготовці навчально-методичних матеріалів із зазначених курсів;

здійсненні керівництва дипломними і магістерськими роботами.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертації обговорювалися на:

засіданнях кафедри конституційного права Одеської національної юридичної академії, кафедри європейської інтеграції Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, на щотижневих зустрічах аспірантів юридичного факультету Королівського коледжу Лондона Університету Лондона;

методологічному семінарі професорсько-викладацького складу Одеської національної юридичної академії;

міжнародних і всеукраїнських конференціях, симпозіумах, семінарах, круглих столах і громадських слуханнях, серед яких: І конференція органів самоорганізації населення м. Одеса «Механізми конструктивної взаємодії органів місцевого самоврядування з органами самоорганізації населення» (Одеса, 2005 р.); Всеукраїнський науково-практичний семінар «Місцеві ініціативи як форма локальної демократії» (Одеса, 2005 р.); круглий стіл «Територіальна організація влади в Україні: проблеми наближення до Європейських стандартів» (Одеса, 2005 р.); симпозіум Towards a Global Bio-Policy? The UNESCO Universal Declaration on Bioethics and Human Rights in Perspective (Лондон, 2007 р.); науково-практичний семінар: «Європейський союз: 50 років після Римських угод. Євроінтеграційні перспективи України: нові моделі» (Одеса, 2007 р.); науково-практичний семінар «Зв'язок науки конституційного (державного) права з юридичною практикою в історії одеської школи права» (Одеса, 2007 р.); круглий стіл «Благоустрій міста: проблеми та шляхи вирішення» (Миколаїв, 2007 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Сучасний правопорядок: національний,

інтегративний та міжнародний виміри» (Одеса, 2008 р.); ІІІ Всеукраїнський круглий стіл «Актуальні проблеми філософії права (юридична герменевтика)» (Одеса, 2008 р.); IV Всеукраїнська науково-практична конференція «Удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності органів самоорганізації населення» (Одеса, 2008 р.); міжнародна наукова конференція «Питання удосконалення методології сучасної юриспруденції (пам'яті професора О. В. Сурілова)» (Одеса, 2008 р.); Круглий стіл «Нова Конституція – чому? Як? Коли?» (Одеса, 2008 р.); ІІІ Всеукраїнський круглий стіл «Актуальні проблеми філософії права (юридична герменевтика)» (Одеса, 2008 р.); Всеукраїнська науково-практична конференція «Проблеми становлення і розвитку конституційної держави в Україні» (Хмельницький, 2008 р.); ІІІ міжнародний науковий семінар «Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку» (Партеніт, Автономна республіка Крим, 2008 р.); щорічні Всеукраїнські громадські слухання «Політико-правове забезпечення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування» (Одеса, 2009 р.); круглий стіл «Наука конституційного права України: сучасний стан та напрямки розвитку» (Харків, 2009 р.); Всеукраїнська наукова конференція «Проблеми розвитку місцевого самоврядування в аспекті євроінтеграції України» (Харків, 2009 р.);

звітних конференціях науково-викладацького складу Одеської національної юридичної академії, Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України;

тренінгах Програми розвитку ООН (ПРООН) в Азербайджані (Баку, 2008 р.), в Таджикистані (Душанбе, 2009 р.); ІІ міжнародній школі соціального менеджменту та громадянських ініціатив (Друскінінкай, Литва, 2005 р.); тренінгу програми сприяння активній участі громадян у протидії корупції в Україні «Інформаційна діяльність органів місцевого самоврядування як основа інформаційної відкритості» (Одеса, 2009 р.), навчальному курсі Американського університету в Парижі «Європейська

місцева демократія» (Париж, 2009); на навчальному курсі Центральноєвропейського університету «Викладання правознавства, прав людини і етики» (Будапешт, 2009 р.).

Публікації. Основні положення дисертації знайшли відображення у двох монографіях, двадцяти семи статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях, перелік яких затверджено ВАК України, та у двадцяти дев’яти інших публікаціях.

РОЗДІЛ 1
ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ

1.1. Огляд стану порівняльних досліджень органів самоорганізації населення і методика пошуку об'єктів порівняння

Порівняльно–правових досліджень органів СОН існує небагато. До проголошення незалежності України єдиний порівняльно–правовий аналіз правового становища будинкових, вуличних та ін. комітетів було здійснено на матеріалах СРСР та Німецької Демократичної Республіки, у межах більш об'ємного дослідження всіх видів органів самодіяльності населення у цих країнах. У 1988 р. демократичні перетворення щойно починалися, і ще належним чином не позначилися на цих комітетах, тому цей порівняльно–правовий аналіз є цікавим переважно з історичної точки зору. Порівняння ж, які проводилися пізніше, були невеликі за обсягом (статті О. С. Орловського про аналоги органів СОН у Республіці Польща, про досвід територіальної самоорганізації населення у США).

Дослідженням зарубіжних аналогів органів СОН займалися і російські автори. Роботи О. С. Шоміної привертають увагу тим, що вона спирається на закордонний досвід (дивись, наприклад, дисертацію на здобуття наукового ступеня доктора політичних наук «Міські громадські рухи на різних фазах розвитку громадянського суспільства», 2001 р., [599]), та монографію «Контрасти американського міста (соціально-географічні аспекти урбанізації), 1986 р. [600]). Крім О. С. Шоміної, роботи зарубіжних учених при дослідженні самоорганізації населення у своїх працях використовував ще один російський автор – І. Є. Кокарєв (дивись, наприклад, монографії «Сусідські громади: шлях до майбутнього Росії», 2001 р. [146], «Як я будував

громадянське суспільство», 2004 р. [145]). Цікавим уявляється те, що українські вчені розглядають органи СОН переважно як елемент системи місцевого самоврядування, а для російських дослідників є характерним зосередження на значущості органів СОН як одного з елементів громадянського суспільства. Але ці дослідження або не є юридичними за своїм напрямком (статті О. С. Шоміної), або взагалі не мають наукового характеру (публіцистичні огляди досвіду США І. Є. Кокарева).

На нашу думку, відсутність ґрунтовних порівняльно–правових досліджень органів СОН викликана двома основними причинами.

Причина перша – це мовний бар'єр. На сучасному етапі правовий статус органів СОН у багатьох державах закріплюється переважно актами уряду чи локальними актами органів місцевого самоврядування. Вони викладаються державною мовою і, як правило, не перекладаються іншими, більш поширеними серед дослідників, мовами. Вивчаючи законодавство більшості країн, автор натрапив на те, що російською та (або) англійською мовою з актів, які стосуються органів СОН, перекладено Конституцію та закони про місцеве самоврядування або про статус об'єднань громадян. Наприклад, дослідження органів СОН у РМ було обмежено вивченням норм Конституції [639] і Закону «Про місцеве самоврядування у Республіці Македонія» [687]; дослідження органів СОН у РЧ – Конституції [641] і Закону «Про місцеве самоврядування» [688], у РУ – Конституції [164] і Закону «Об органах самоуправления граждан» [271], у РП – Конституції [162] і Закону «Про самоврядування гміни» [684].

Для вивчення держав, у яких органи СОН не належать до системи місцевого самоврядування, відсутність перекладів указаних актів російською та (або) англійською мовою створює менше складнощів, але утруднює вивчення наявності додаткових нормативно-правових актів на державному та (або) федеральному і на локальному рівнях. Зокрема, при вивченні органів СОН у ФР автор обмежився розглядом тексту актів, що входять до складу Конституції [168] і Законом «Про асоціації» [683], але не було можливості

знайти українською, російською чи англійською мовою Декрет «Про асоціації», на який часто посилаються численні дослідники, оскільки він конкретизує положення Закону «Про асоціації».

Доступне для вивчення законодавство Республіки Мальдіви про органи СОН обмежується Конституцією (стаття 30 [640]) і Законом 2003 р. «Про асоціації» [625]. Інші акти, які стосуються органів СОН і є у вільному доступі, викладено державною мовою (дівехі).

При вивченні досвіду Бразилії із нормативно-правових актів доступними мовами вдалося відшукати тільки Конституцію (статті 5 і 150 [636]). Тексти Податкового кодексу від 25 жовтня 1966 р., Цивільного кодексу від 10 січня 2002 р., Законів «Про організації соціальної допомоги» 8 грудня 1993 р., «Про організації громадянського суспільства, створені для захисту публічних інтересів» від 23 березня 1999 р., «Про добровільну діяльність» від 18 лютого 1998 р. і декрети до них у вільному доступі існують тільки мовою оригіналу (португальською).

Крім того, вченими й експертами перекладаються або доповідаються поодинокі історії вдалого вирішення тієї чи іншої локальної проблеми, але на їх підставі сталий розвиток і функціонування навіть одного органу СОН відстежити важко.

У зв’язку із цим найменш утрудненими для українських вчених, які вільно володіють російською мовою, є дослідження аналогів органів СОН у РФ і РБ. У РФ багато великих міст мають офіційні веб-сайти, на яких подано інформацію про наявні будинкові, вуличні та ін. комітети, про їхню діяльність, а також розміщено нормативно-правові акти, якими вони керуються в процесі свого функціонування. У містах РБ такі веб-сайти є поодинокими. Але перевагою є те, що з усіма нормативно-правовими актами можна ознайомитися російською мовою. Спрощує дослідження органів СОН у цих державах їхня географічна близькість і відсутність візового режиму для громадян України – це полегшує збір матеріалів практики і спілкування із колегами-дослідниками.

Для тих, хто вільно володіє англійською мовою, найбільший інтерес представляють США і Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії. Англійська мова нормативно-правових актів, наявність власного веб–сайту навіть у невеликих містечок, велика кількість грантових програм, які надають можливість вивчати аналоги органів СОН у цих державах протягом 1–12 місяців належать до переваг, а основною вадою є належність цих країн до англосаксонської правової сім'ї, що утруднює сприйняття правових норм українськими правознавцями. Вивчення аналогів органів СОН у Канаді утруднюється використанням крім англійської, ще й французької мови, а в Австралії й у Новій Зеландії – меншим ступенем розвитку глобальної мережі Інтернет та їх географічною віддаленістю від України. Інші держави – члени Співдружності націй (Британської співдружності) мають ще менший ступінь доступу до Інтернету, що робить майже неможливим використання глобальної мережі для пошуку необхідної інформації.

На нашу думку, другою причиною відсутності ґрунтовних порівняльно–правових досліджень органів СОН є утрудненість пошуку зарубіжних аналогів органів СОН. З метою подолання цієї перешкоди, автором було розроблено методику пошуку зарубіжних аналогів органів СОН, апробовану при пошуку цих аналогів у країнах, обраних для проведення дисертаційного дослідження.

Методики пошуку зарубіжних аналогів органів СОН в українській юридичній науці не існувало. Для того, щоб заповнити цю прогалину, така методика розроблена автором. Відповідно до неї рекомендується:

1) розглянути систему місцевого самоврядування в державі;

2) якщо в системі місцевого самоврядування не знайдено органів, аналогічних будинковим, вуличним, квартальним та ін. комітетам, – продовжувати пошук серед інститутів громадянського суспільства.

Необхідно навести практичні приклади використання цієї методики.

Етап 1. Пошук аналогів органів СОН у системах місцевого

самоврядування.

Такий пошук є вельми простим, коли йдеться про більшість держав. Як правило, достатньо:

1.1. звернення до конституції для того, щоб:

– ознайомитись із розділом або статтями, присвяченими місцевому самоврядуванню, і перевірити, чи йдеться там про аналоги органів СОН;

– якщо ні, і держава є федерацією, то виявити, до компетенції яких органів належить регламентація місцевого самоврядування у державі.

Досвід указує на те, що виявлення зарубіжних аналогів органів СОН у процесі розгляду конституційних норм є вельми рідким. Згадку про них містять лише поодинокі конституції, переважно пострадянських країн, зокрема:

– Конституція РБ у ст. 117 передбачає, що місцеве управління і самоврядування здійснюється громадянами через місцеві ради депутатів, виконавчі і розпорядчі органи, органи територіального громадського самоврядування, місцеві референдуми, збори і інші форми прямої участі у державних і громадських справах [159];

– Конституція РМ у ст. 114 закріплює, що місцеве самоврядування здійснюється на рівні муніципалітетів, а в межах муніципалітетів можуть використовуватися форми сусідського самоуправління [639].

У Конституції РС розділ V. «Самоврядування» складається із частини а) «Місцеве самоврядування» і частини б) «Інші форми самоврядування». Хоча частина «б» містить лише ст. 145 «Самоврядування у сфері соціальної діяльності», саме в ній ідеться про аналоги органів СОН [642].

Конституції більшості держав не містять інформації про аналоги органів СОН. У цьому випадку у конституціях федерацій доцільно виявити, нормативно-правові акти яких органів – державних (глава 8 Конституції РФ [165], глава 2 ч. III Конституції Федеративної Республіки Бразилія [636]) чи суб'єктів федерації (ст. IV та поправка X до Конституції США [166], статті VIII і VIIIa Основного Закону Німеччини [312]) – необхідно розглянути для

того, щоб продовжити пошук аналогів органів СОН;

1.2. звернення до закону або інших актів, які регламентують місцеве самоврядування у державі. Якщо в конституції вдалося знайти згадку про аналоги органів СОН, то це надасть більше інформації про них. Якщо в конституції не було згадки про такі аналоги, є ймовірність, що вона існуватиме у такому законі.

Наприклад, у Конституції Киргизької Республіки немає згадки про аналоги органів СОН [156], а Закон від 12 січня 2002 р. «Про місцеве самоврядування і місцеву державну адміністрацію» передбачає наявність територіального громадського самоврядування в республіці [245]. Конституція Республіки Таджикистан також не містить інформацію про аналоги органів СОН [163], але махаллінські комітети є вельми впливовими. Таким же чином побудовано законодавство у РЧ [641], РХ [637], на території Придністровської Молдавської Республіки [157].

На етапі 1.2. найбільш утрудненим є пошук аналогів органів СОН у тих федеральних державах, де регламентація місцевого самоврядування входить до компетенції суб'єктів федерації. Наприклад, у ФРН необхідним було вивчити законодавство кожної з земель. У такому випадку доречно рекомендувати звернутися до доктринальних праць, у випадку із ФРН – як німецьких вчених, які характеризують комунальне управління найбільш ґрунтовно (наприклад [83; 208; 580]), так і україномовних і російськомовних дослідників, які у своїх працях проводять паралелі між вітчизняною і німецькою системами та розглядають можливості запозичення відповідного зарубіжного досвіду (наприклад [19; 44; 85; 545]).

Найбільш цікавим для України є досвід РФ як типової країни цієї групи. У РФ органами, аналогічними органам СОН, є органи територіального громадського самоврядування (ТГС). Відповідно до Закону «О местном самоуправлении в Российской Федерации», ТГС – територіальна самоорганізація громадян за місцем їх проживання на частині території поселення для самостійного і під свою відповідальність здійснення власних

ініціатив із питань місцевого значення – може здійснюватися у поселеннях безпосередньо населенням через збори і конференції громадян, а також через створення органів ТГС [270]. Органи ТГС визнаються не органами місцевого самоврядування, а єдиною організаційно-правовою формою безпосереднього здійснення населенням місцевого самоврядування і участі населення у здійсненні місцевого самоврядування.

Органи ТГС є дуже подібними до органів СОН, що зумовлюється:

– по-перше, належністю і РФ, і України до країн із романо–германською системою місцевого самоврядування (крім того, запозичення багатьох цікавих ідей, особливо пов'язаних із нормативно-правовою регламентацією діяльності комітетів, полегшується тим, що РФ є країною романо–германської правової сім'ї);

– по-друге, спільним історичним минулим будинкових, вуличних та ін. комітетів (у деякі періоди регламентація їх діяльності в УРСР і у РРФСР навіть здійснювалася одними і тими ж актами, в інші періоди – актами, що були дуже подібні за змістом).

Саме тому історичний досвід РФ уявляється не настільки корисним, як досвід сучасний, початку 90-х рр. минулого століття – початку нашого століття. Але надати хоча б стислу його характеристику важливо тому, що «порівняльне право (правознавство) не зводиться тільки до порівняння суто правових норм, галузей та інститутів, … а охоплює собою середовище, що їх оточує (історичне, національне, культурне тощо)» (О. І. Харитонова [579, с. 7]).

Посилення демократичних процесів у 80-х роках минулого століття, свобода слова та свобода наукових досліджень сприяли привернення уваги політиків і вчених до значного потенціалу домових, вуличних, квартальних та ін. комітетів. На початку 90-х років минулого століття органам ТГС було надано можливості для розвитку; цьому сприяло звернення до історичного досвіду (адже комітети надали суттєву допомогу в тяжкі періоди індустріалізації, після Великої Вітчизняної війни), а також вивчення досвіду

зарубіжних демократичних країн, деякі з яких надавали матеріальну й інтелектуальну підтримку російським реформам. Процеси передання влади і компетенції на місцевий рівень привертали пильну увагу зарубіжних дослідників та інвесторів, тому слід було очікувати, що «друге народження» органів ТГС відбуватиметься швидко.

Спочатку це дійсно було так. Етап становлення, у процесі якого групи ентузіастів створювали органи ТГС, долаючи практично повну відсутність законодавчої бази, тривав до початку нашого століття. Одразу після того, як було розпочато демократичні перетворення, органів ТГС існувало відносно мало, бо нормативна невизначеність і практично повна неможливість отримати матеріальну підтримку від органів місцевого самоврядування призводили до того, що домові та ін. комітети створювали активісти «проблемних» зон – вулиць і провулків центральних частин міста, що підлягали відселенню на окраїни, районів, які межували із шкідливим для здоров'я людей виробництвом, тощо. Тільки деякі із цих органів ТГС, які були організовані наприкінці 80-х – на початку 90-х років минулого століття, продовжили своє існування після того, як проблемне питання, що викликало їх появу, втратило свою актуальність. Органи ТГС, які не припинили свою роботу, переключилися або на встановлення та підтримання добросусідських взаємин між мешканцями (про такі комітети у своїх роботах згадує О. С. Шоміна), або на вирішення інших проблем мешканців (ще один російський активіст руху ТГС, І. Є. Кокарєв, розповідає у своїх книгах про програму допомоги одного з московських домових комітетів нужденним та багатодітним сім'ям). Поступово кількість органів ТГС почала збільшуватися. Крім вражаючих досягнень перших органів ТГС це було викликано й іншими причинами. По–перше, на відміну від України, федеральне законодавство надало органам ТГС право вести господарську діяльність (цим вони вигідно відрізняються від органів СОН). По–друге, проекти, які розроблялися органами ТГС, як правило, були надзвичайно креативними та актуальними, а тому часто фінансувалися донорськими

організаціями, як зарубіжними, так і російськими.

Із 2004 р. починає чітко простежуватися одержавлення органів ТГС. Через різні причини поступово зменшуються обсяги спонсорської допомоги, наприклад діяльність одного з найбільших російських грантодавців органів ТГС – регіональної громадської організації «Открытая Россия», заснованої акціонерами Нафтової Компанії ЮКОС та фізичними особами, – була практично припинена внаслідок заморожування їхніх банківських рахунків. Закрився найбільший громадський Інтернет–ресурс, який забезпечував інформаційну підтримку діяльності органів ТГС (http://www.rusteros.ru/). На сучасному етапі основна матеріальна підтримка органів ТГС здійснюється державними органами та органами місцевого самоврядування, що не може не позначатися на рівні незалежності органів ТГС. Зміни в державній політиці спричинили й зміни в нормативно-правовому регулюванні діяльності ТГС, воно стало надзвичайно детальним. Це також пов’язано з тим, що РФ відрізняється від України за формою державного устрою, для порівняльно–правового дослідження це є важливим тому, що суб’єкти федерації мають права самостійно здійснювати нормативно-правове регулювання ТГС. Досвід цієї держави демонструє, що надмірне і детальне нормативно-правове регулювання порядку створення та діяльності органів, аналогічних органам СОН, призводить до одержавлення цих органів, до втрати ними громадської природи.

Етап 2. Пошук аналогів органів СОН серед інститутів громадянського суспільства.

Етап 2 буде необхідним для більшості держав – для значної кількості пострадянських країн, які відмовилися від домових, вуличних та ін. комітетів невдовзі після початку демократичних перетворень (наприклад Естонська Республіка [675], Республіка Вірменія [158; 685; 727], Республіка Молдова [84; 161; 243], Республіка Казахстан [160; 244], деякі інші), а також для демократичних країн «зі стажем», у яких аналоги органів СОН ніколи не включалися до муніципальної системи (ІР, Канада, КІ, СК, США, ФР, ФРН,

Японія, деякі інші). Серед останньої групи країн найбільш усталені традиції у сфері розвитку громадянського суспільства має Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії (досліджувалися Англія і Уельс, далі – СК. У Шотландії і Північній Ірландії, внаслідок деволюції влади, у цій сфері використовуються переважно норми не Парламенту Сполученого Королівства і Комісії з питань благодійництва в Англії й Уельсі, а акти Асамблеї Північної Ірландії і Парламенту Шотландії, а також відповідних органів виконавчої влади).

Водночас правовий статус аналогів органів СОН у цій країні є типовим для більшості держав, у яких вони не належать до системи місцевого самоврядування. Здійснене автором дослідження муніципальної системи СК (докладніше дивись [213]) надає підстави стверджувати, що аналоги органів СОН у цій державі до цієї системи ніколи не належали. Вони були й залишаються інститутами громадянського суспільства.

Деталізуючи використання пункту 2 методики, запропонованої автором для пошуку зарубіжних аналогів органів СОН (якщо в системі місцевого самоврядування не знайдено органів, аналогічних будинковим, вуличним, квартальним та ін. комітетам, – продовжувати пошук серед інститутів громадянського суспільства), важливо окреслити точку зору автора на те, що таке громадянське суспільство і як воно співвідноситься з інститутом місцевого самоврядування. Точки зору українських вчених із цього приводу були ретельно вивчені П. М. Любченком та узагальнені в його монографічному дослідженні (дивись [201, с. 148–159]).

Погоджуємося з тим, що громадянське суспільство визначають як „асоціацію людей, в якій кожна людина вільна, володіє невідчужуваними природними правами, рівноправна з іншими членами асоціації, самостійна у виборі цивільного правового стану, має можливість асоціюватися з іншими людьми в позадержавні, громадські об’єднання за соціальною, етнічною, релігійною та ін. належністю; політичними, економічними, професійними та ін. інтересами. Суспільні (позадержавні) відносини, які формуються на цих

підставах, розвиваються і функціонують на засадах самоврядування, самовиявлення інтересів і волі окремих індивідів та їх асоціацій, які діють у правовільному (вільному від державно–правового впливу) просторі суспільства" [302, с. 61]. Крім того, „громадянське суспільство можна розуміти як соціальний вимір або субсистему, яка, одержуючи внески від ... інших сфер (держави тощо – *Н. М.*), зазнає стримувального впливу їхніх примусів, і своєю чергою, вдається до дій для їх стримування" [3, с. 40].

Приєднуємося до думки дослідників, що пов'язують виникнення громадянського суспільства з „необхідністю корпоративного захисту прав та задоволення різноманітних інтересів" [183, с. 10]. Уважаємо, що основними функціями громадянського суспільства є формування найкомфортніших умов для особистості шляхом захисту її прав від порушень, у першу чергу – від порушень із боку суб'єктів, наділених публічно–правовою владою, а також формування соціально активної особистості.

Термін «громадянське суспільство» не використовується в Основному Законі, хоча при законопроектних роботах відповідні пропозиції висловлювалися. Так Постанова Верховної Ради УРСР «Про Концепцію нової Конституції України» від 19 червня 1991 р. передбачала, що «основним об'єктом конституційного регулювання є відносини між громадянином, державою і суспільством. Регулювання Конституцією цих, а також інших відносин спрямоване на забезпечення умов життя, гідних людини, формування громадянського суспільства». За концепцією, громадянському суспільству мав бути присвячений розділ 3. «Громадянське суспільство і держава». Важливо, що цей розділ було розміщено одразу після розділу 1 «Загальні положення» і розділу 2, який закріплював права і свободи людини та громадянина. Розміщення розділу, що закріплює основи побудови громадянського суспільства в державі перед розділами, присвяченими окремим органам державної влади, указує на пріоритети авторів концепції, а у випадку створення і прийняття Конституції за концепцією – указувало б і на пріоритети самої держави.

На думку авторів концепції, цей розділ повинен був містити 14 розділів, серед яких слід особливо відмітити главу «Загальні положення», яка б, імовірно, містила визначення громадянського суспільства й основні принципи його взаємодії з державою. Автори концепції наголошували, що «Конституція Республіки має закріпити основи формування, розвитку і захисту громадянського суспільства, визначити засади його взаємозв'язків із державою. Вона, зокрема, повинна проголосити пріоритет громадянського суспільства над державою, яка забезпечує умови нормального його функціонування» [407]. Крім того, планувалося передбачити окрему главу, присвятивши її громадським об'єднанням.

Стосовно включення Розділу 3. «Громадянське суспільство і держава» до Концепції Конституції Л. П. Юзьков зазначав: „Цей розділ, скажемо прямо, неоднозначно сприймається, але укладачі все–таки підтримують ідею закріплення основних вимог до громадянського суспільства. *Ставиться завдання таким чином, щоб громадянське суспільство підпорядкувати людині. А державу – суспільству і людині. А не навпаки, як це десятиліттями було у нас: і суспільство, і людина – для держави.* У цьому розділі закріплено важливий принцип: держава не втручається у справи суспільства і людини, а лише за дорученням народу здійснює правове регулювання суспільних відносин, забезпечує належний порядок у суспільстві" [612].

Пропозиція щодо включення до Конституції розділу „Громадянське суспільство" не знайшла підтримки в 1996 р. Нова Конституція України, незважаючи на те, що вона розглядається і як договір між державою і суспільством, концентрується переважно на державі. Що ж до суспільства, то йому приділяється значно менше уваги, а громадянському суспільству – відповідно, ще менше. В Основному Законі навіть не використовується термін „громадянське суспільство".

Така „відсутність" громадянського суспільства при здійсненні законодавцем конституційного регулювання найважливіших правовідносин

значно гальмує розвиток в Україні як громадянського суспільства в цілому, так і його окремих інститутів, багато з яких або взагалі не згадуються в Основному Законі, або згадуються, але досить поверхово (наприклад органи самоорганізації населення).

Таким чином, є підстави вважати, що в процесі конституційної реформи буде доречним та ефективним внесення відповідних змін та доповнень до чинної Конституції. Це, у свою чергу, приверне увагу як законодавця, так і вчених, а також усіх членів громадянського суспільства до пожвавлення розвитку цього необхідного на сучасному етапі інституту. Усі нові редакції Конституції України, які було розроблено в останні роки – в рамках проекту «Зелена книга конституційної реформи» (2007 р.), у рамках проекту Президента України «Народна Конституція» (2009 р.), дедалі більше зосереджують увагу на регламентації основ створення й діяльності органів публічної влади, і в першу чергу державних органів. Норм, присвячених місцевому самоврядуванню і інститутам громадянського суспільства, у порівнянні із чинною Конституцією, у проектах значно менше (на нашу думку, інститут місцевого самоврядування не входить до громадянського суспільства у його сучасному розумінні).

В актах Конституційного Суду України згадки про громадянське суспільство є поодинокими. У 51 з 771 його актів йдеться про «суспільство», у 6 – про «демократичне суспільство», і тільки у 3 актах – про «громадянське суспільство». Із цих трьох актів в одному громадянське суспільство згадується при цитуванні конституційного подання народних депутатів України (справа про завдання третейського суду [606]). В інших двох цей термін з’являється при констатуванні Конституційним Судом факту наявності в Конституції України принципів громадянського суспільства (справа про укази Президії Верховної Ради України щодо Компартії України, зареєстрованої 22 липня 1991 р.) [604], зокрема в ч. 1 ст. 15 принципу багатоманітності суспільного життя, «який є відправним у визначенні засад … встановлення інститутів громадянського суспільства, складовою якого є

різноманітні об'єднання громадян, що представляють певні ідеологічні та інші погляди, інтереси різних соціальних груп та індивідів» (справа про молодіжні організації) [605].

У 1999 р. термін «громадянське суспільство», однак без пояснень його змісту, використано в окремій думці судді О. М. Мироненка стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі про застосування української мови [429], а у 2003 р. – в Окремій думці судді Скоморохи В. Є. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі про внесення змін до статей 76, 78, 81 та інших Конституції України). Надаючи правову оцінку проекту змін до ст. 103 Конституції, В. Є. Скомороха вказує на роль громадянського суспільства, зазначаючи, що воно, разом із незалежним правосуддям, надає гарантії від монополізації влади [417].

В Україні на законодавчому рівні поки що не закріплено, що саме вважається громадянським суспільством, хоча цей термін використовується в підзаконних актах (наприклад органи СОН визнані інститутом громадянського суспільства постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р.).

Гадаємо, що пошук аналогів органів СОН у зарубіжних країнах, де вони не належать до системи місцевого самоврядування, варто здійснювати з використанням полісекторної теорії суспільства і в рамках третього (добровільного неприбуткового) сектора. Уважаємо також, що громадянське суспільство помилково ототожнювати з так званим «третім» сектором суспільства. Воно має у своєму складі 2 сектори і складається із сукупності третього (добровільного неприбуткового) сектора і четвертого сектора (інституту сім'ї).

Полісекторна модель суспільства розглядає суспільство як три, чотири чи більше взаємодіючих секторів. Найбільш популярною на сучасному етапі є модель поділу суспільства на три сектори. Перший сектор традиційно іменують «публічним». Деякі вчені пропонують «вважати першим сектором державу» [118, с. 12], однак слід зауважити, що, по–перше, не досить

зрозумілим є те, що саме вони мають на увазі під державою: весь державний апарат, окремі державні органи тощо. По–друге, у такому випадку поза поділом на сектори залишаються органи місцевого самоврядування, які в демократичних країнах, як і державні органи, є органами публічної влади. Отже, уявляється більш коректним до першого сектора відносити органи публічної влади, яка на сучасному етапі представлена органами державної влади та органами місцевого самоврядування (муніципального управління). Упродовж значного часу свого існування національні історичні аналоги органів СОН належали до цього сектора. Здійснене автором дослідження муніципальної системи СК ([213]) надає підстави стверджувати, що аналоги органів СОН у цій державі до першого сектора ніколи не належали.

Другий сектор іноді іменують «бізнес–сектором» [712, с. 20; 682, с. 473], але більш поширеними є назви «приватний сектор», «приватний прибутковий сектор», «ринок». Якщо окреслити межі приватного прибуткового сектора більш точно, то до нього належать суб'єкти підприємницької діяльності – фізичні особи та юридичні особи, які засновані не на державній формі власності. Оскільки основною метою органів СОН та їх аналогів не є отримання прибутку, пошук їх у цьому секторі не здійснюється.

В україномовній та російськомовній літературі наступний сектор традиційно іменують «третім»; термін був запозичений в англомовних дослідників. Одним із перших його використав Т. Левіт у 1973 р. [671], але в англомовній літературі на сучасному етапі ця назва викликає жваві дискусії. Деякі науковці не підтримують її, тому що вона надає перевагу «першому сектору». Наприклад, Н. Деакін стверджує, що термін «передбачає першість першого та другого секторів, держави та ринку» [647, с. 9]. Д. Гартон відмічає недоцільність використання такого терміна, коли йдеться про постачання товарів, робіт, послуг. На його думку, це надає підстави відноситися до інститутів цього сектора як до «третього» (тобто останнього, найбільш небажаного) виду постачальників товарів, робіт, послуг – після інститутів публічного та приватного прибуткового секторів [659, с. 37]. Учені

пропонують такі альтернативні назви: громадянське суспільство [704]; неприбутковий сектор [691; 622, с. 5; 624, с. 3]; приватний неприбутковий сектор [705, с. 13]; але щодо третього сектора у СК найбільш поширеними є термін «добровільний (voluntary) сектор». Тому стосовно цієї держави уявляється правильним використовувати термін «добровільний неприбутковий сектор», незважаючи на зауваження, що «назва «добровільний» підкреслює важливий внесок добровольців в управління та функціонування цього сектора. Але діяльність суттєвої частини організацій сектора… ґрунтується на зусиллях не добровольців, а найманих працівників» [706, с. 12]. Прикметник «неприбутковий» підкреслює різницю між інститутами цього та другого секторів, адже створення і тих, і інших є добровільним.

Пошук аналогів органів СОН, у тому числі у СК, вважаємо за доцільне проводити в межах добровільного неприбуткового сектора. Перш за все, автором було вивчено, як вчені розглядають межі цього сектора. Британські дослідники для визначення меж добровільного неприбуткового сектора використовують напрацювання Л. Саламона, Х. Анхайера та групи вчених ([623, с. 40–47]), які відокремлюють декілька дефініцій:

– нормативна дефініція міститься в законодавстві певної країни. Проте нормативні визначення є прийнятними тільки в межах одної держави та іноді не позбавлені неточностей. Крім того, такого визначення в законодавстві може взагалі не існувати, як в Україні, у РФ і у СК (у СК як в державі з англосаксонською системою права, до нормативного може бути прирівняне визначення, яке міститься в судовому прецеденті або в доктринальному джерелі права, але і їх поки що не існує);

– функціональна дефініція наголошує на функціях сектора чи на основній меті діяльності його інститутів. Уявляється, що ця дефініція буде найбільш громіздкою. Крім того, в інститутів цього сектора існує багато однакових функцій з інститутами двох інших секторів;

– економічна дефініція базується на конвенціях ООН, які стосуються

Системи національного бухгалтерського обліку і використовуються державами – членами ООН для офіційного інформування про розмір їхнього національного доходу. Відповідно до положень цих документів, уся економічна діяльність на території держави розглядається в межах п’яти основних секторів, одним з яких є неприбутковий сектор [706, с. 16]. Стосовно цього визначення також є декілька зауважень. По–перше, у ньому йдеться фактично про джерела фінансування діяльності відповідних інститутів, а не про економічні результати їхньої діяльності. Тому більш точною уявляється назва «фінансова дефініція» (саме її використовують деякі вчені, наприклад Д. Гартон [659, с. 47]). По–друге, в інституту добровільного неприбуткового сектора взагалі може не бути майна та доходів, – таке досить часто трапляється, якщо він не є юридичною особою. Отже, у разі застосування фінансового визначення, такий інститут випадає за межі цього сектора;

– структурно–операційна дефініція включає в себе п’ять основних положень:

1) організаційна єдність – існує, якщо в організації є статут, або, у разі його відсутності, регулярно проводяться зустрічі, є посадові особи тощо [707, с. 33];

2) приватна природа, тобто інституційна відокремленість від органів публічної влади. «Що є важливим із погляду цього критерію, – зазначають автори, – так це те, що, якщо організація є інституційно відокремленою від органів публічної влади, національних чи місцевих, вона таким чином не має владних повноважень» [623, с. 48]. Проте навряд чи можна повністю погодитися із цим твердженням. Адже в разі здійснення інститутами цього сектора повноважень, делегованих органами публічної влади, природа інституту не змінюється з приватної на публічну. Прикладом є органи СОН в Україні, які можуть виконувати деякі функції сільських, селищних, міських рад у разі, якщо вони їм будуть делеговані (але, це не власні, а саме делеговані повноваження);

3) самоуправління, тобто можливість контролювати власну діяльність (у деяких публікаціях результатів дослідження другий та третій критерії об'єднані в один – «незалежність від органів публічної влади та самоврядування») [707, с. 33–34];

4) неприбутковість, тобто надання послуг, виконання робіт та виробництво товарів не з метою отримання прибутку та розповсюдження його серед засновників чи керівництва. Але й стосовно цієї ознаки немає єдності. Учені зазначають: «Цей термін підкреслює той факт, що основною метою цих організацій не є надання прибутку їхнім власникам. Але ці організації іноді отримують прибуток» [623, с. 39]; «у повсякденному спілкуванні термін «неприбутковий» часто розуміється таким чином: підприємство, організоване як неприбуткове, не отримує прибутку від своєї діяльності. Таке загальне розуміння, тем не менш, є економічно хибним» [646, с. 126];

5) організації сектора є добровольчими і добровільними. В англійській мові для позначення цієї ознаки використовується термін «voluntary», який можна перекласти і як «добровольчий», і як «добровільний». Великий тлумачний словник сучасної української мови надає два значення прикметника «добровільний»: «1) здійснюється, діє і т. ін. з власного бажання, доброї волі, без насилля, примусу; прот. примусовий; 2) який утворюється, існує на основі самодіяльності мас, завдяки підтримці громадськості». У тому ж словнику «добровольчий» визначається як «прикметник до «доброволець»», а «доброволець», у свою чергу, як «той хто з власної волі береться за виконання певних обов'язків, якоїсь роботи, волонтер» [58, с. 230]. Ця ознака вважається дискусійною – пропозиція не включати її до невід'ємних ознак інститутів цього сектора зустрічається у працях С. Хатча [663], М. Брентон [628], П. 6 [618, с. 133]. На думку Х. Анхайера, щоб увійти до цього сектора, організації повинні залучати добровольців (волонтерів) до свого функціонування та управління. Водночас ті організації, членство в яких є обов'язковим, або якось по–іншому

обумовлюється чинним законодавством, навіть за наявності зазначеної вище характеристики, будуть виключені із сектора [623, с. 49]. Але критерій залучення добровольців до роботи організації або до управління нею є дискусійним. Так добровольці можуть залучатися до роботи органів державної влади та місцевого самоврядування, але це не наближує ці органи до інститутів третього сектора. Що ж до критерію членства, то застосувати його не завжди можливо: у деяких випадках інституту членства в організаціях третього сектора взагалі не буде (наприклад в органах СОН). Крім того, Р. Патнем цілком влучно зазначає: «Формальна «наявність членського квитка» може не точно відображати дійсний ступінь участі в громадській роботі. І тому особа, яка «належить» до півдюжини громадських груп, може насправді не проявляти активності в жодній із них. Що дійсно має значення із цієї точки зору на соціальний капітал та громадянську активність, так це не номінальне, але активне членство» [699, с. 58]. Нарешті, до ознаки добровільності доцільно включити вимогу щодо того, що ініціатива створення інституту третього сектора повинна виходити не від осіб публічного права. Таку думку підтримує П. 6, зазначаючи, що “організація неприбуткового сектора повинна бути створена не за ініціативою органу публічної влади» [618, с. 133].

Отже, до основних ознак інститутів добровільного неприбуткового сектора належать: організаційна єдність, приватна природа, самостійне керівництво своїми справами; створення інституту з метою іншою, ніж отримання прибутку, добровільність (заснування інституту без примусу і його існування на основі самодіяльності мас і завдяки підтримки громадськості).

З–поміж інститутів, які мають ці ознаки, для пошуку аналогів органів СОН ми вважаємо доцільним враховувати:

– належність органів СОН скоріше до інститутів територіальної самоорганізації, ніж до інститутів самоорганізації за інтересами;

– відсутність ієрархічної структури з–поміж органів СОН;

– відсутність членства у органах СОН;

– специфічні функції і повноваження, що мають органи СОН;

– можливість органів СОН отримувати для виконання деякі повноваження муніципальних (або державних) органів у межах делегування.

У СК, виходячи із цього, найбільш подібними до органів самоорганізації населення інститутами є центри місцевих співтовариств (community centers, далі – центри МС); у населених пунктах СК, розташованих у сільській місцевості, аналогічні функції виконують центри віліджів (village centres). Центри називають «засобом залучення населення до швидкого визначення місцевих проблем та до пошуку нових підходів для їх вирішення» [698], та зазначають, що вони «надають місце та засоби для цього»; за статистикою на сучасному етапі в Англії й Уельсі існує понад 9000 центрів віліджів і центрів МС (це становить понад 5 % від усіх благодійницьких установ), їх сукупний щорічний дохід становить 250 мільйонів фунтів стерлінгів [729].

В україно– та російськомовній літературі найбільш дослідженим серед британських інститутів, які безпосередньо стосуються центрів МС як найбільш близьких аналогів органів СОН, є громадський рух мешканців багатоквартирних будинків із боротьби за свої права. Досвід СК у сфері територіальної самоорганізації населення часто привертає увагу дослідників, коли на державному рівні виникає проблема, яку можна було вирішити, заохотивши населення до самоорганізації за місцем проживання. Але дослідників цікавить переважно досвід у сфері будівництва житла і благоустрою. Уперше, коли йшлося про проблеми благоустрою, російськомовні вчені звернулися до нього та використали деякі положення у XIX ст., адже «перші товариства по будівництву жител, так звані building societies, виникли в Англії в 40-х роках минулого століття (XIX ст. – *Н. М.*)» [197, с. 101]. Стан житлового питання та благоустрою у СК в середині XIX ст. описано в роботі Ф. Енгельса «Становище робітничого класу в Англії». Приїхавши до Англії в 1845 р., Енгельс прожив там 21 місяць, що дало йому можливість на підставі особистого вивчення стану проблеми надати

детальний опис сучасної ситуації не тільки в Лондоні, але й в інших містах СК: Ліверпулі, Манчестері, Брістолі, Ноттінгемі, Лестері, Дербі, Шеффілді, Глазго, Единбурзі, Лідсі, Брадфорді, деяких інших. Ця праця написана з використання класового підходу. Так частина, в якій ідеться про житло та благоустрій, починається фразою: «Перейдемо... до детальнішого дослідження того становища, до якого соціальна війна призводить нужденний клас. Подивимось, яке житло, який одяг і їжу суспільство дає робітникам як плату за їхню роботу, яке життя воно забезпечує тим, хто найбільше сприяє існуванню суспільства» [100, с. 254]. Але слід відзначити детальне викладення відповідних фактів, увагу до подробиць, що стосуються кожного випадку. Наприклад, багато розповідей про стан робітничих житлових кварталів, про їх планування супроводжуються наведенням відповідних схем та рисунків. Не обмежуючись вивченням тільки житлових проблем, автор приділяє увагу й питанням благоустрою відповідних територій. Крім того, про англійський досвід вирішення житлового питання йдеться ще в одній праці Ф. Енгельса, яка була написана у 1872 – 1873 рр., – «До житлового питання» [99, с. 232–251].

До досвіду СК на початку XX ст. для вирішення житлового питання запропонував звернутися В. В. Святловський, зазначивши, що «квартирне законодавство отримало особливо сильний розвиток в Англії, хоча тут воно переважно санітарно-будівельне» [97, с. 173].

Розробки британських вчених цікавили їхніх колег і у СРСР. Так у 1925 р. делегація Московської міської ради відвідала ряд міст Англії з метою вивчення досвіду у сфері залучення населення до будівництва житла за свій рахунок – повністю або частково. Члени делегації відзначили, що у СК «поряд із робітничим житловим будівництвом міського самоврядування трапляється будівництво будинків для себе і самими робітниками, … існує і кооперативне житлове будівництво». Проте на практиці було втілено небагато. Самі дослідники коментували це так: «Досвід капіталістичних держав у справі житлового будівництва у найзначнішій своїй частині не

може служити для нас взірцем уже з тієї простої причини, що їхнє житлобудівництво базується на експлуатації та отриманні доходів» [194, с. 41].

Історія громадського руху мешканців багатоквартирних будинків із боротьби за свої права і розвиток асоціацій мешканців у СК на дисертаційному рівні детально досліджена О. С. Шоміною ([599]). Вона простежує його з початку, із середини XIX ст., по наступні часи, приділяючи увагу й інститутам локального рівня, розглядаючи на прикладі СК весь спектр різних житлових рухів та їхній зв'язок із громадянським суспільством на всіх етапах його становлення і розвитку. Сучасний етап вона характеризує як такий, що почався після Другої світової війни, коли житлове питання перестало бути проблемою національного масштабу, а житлові організації еволюціонували в напрямку політики якісних перетворень. Центральною проблемою стала якість середовища проживання і послуг, а метою їх діяльності – максимальна участь громадян в організації свого житла і середовища проживання. Саме цей сучасний етап і є найбільш цікавим для дослідження аналогів органів СОН у СК. Ґрунтовне викладення цього етапу в дисертації О. С. Шоміної закінчується 2001 р., і тому не містить програм підтримки руху територіальної самоорганізації правлячою партією СК – Лейбористською партією, яка перебуває при владі з 1997 р., коли прем'єр–міністром став Тоні Блер. Саме йому і Гордону Брауну належала ініціатива активізації руху територіальної самоорганізації.

У 1998 р. урядом було створено Раду соціального виключення (the Social Exclusion Union), яка координує політику і зусилля у сфері здолання соціального виключення, також і за допомогою інститутів територіальної самоорганізації населення. На думку дослідників, «цей крок уряду вказує на відхід від перерозподілу прибутку до перерозподілу можливостей [679, с. 208].

Програмні документи лейбористської партії вперше у СК зв'язали між собою територіальну самоорганізацію населення і місцеве самоврядування

[680, с. 146], що знайшло свій вияв у законодавстві. Акт «Про муніципальне управління» 1999 р. передбачав широке залучення органами муніципального управління споживачів послуг до обговорення питань, пов'язаних із наданням цих послуг, зобов'язавши муніципальні органи «створювати такі умови, за яких їхні функції виконуються з найбільш оптимальним співвідношенням економії й ефективності [674] (програма «best value», докладніше дивись у дисертації автора на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук [213, с. 82–83]).

Тоні Блер часто висловлювався на підтримку територіальної самоорганізації населення. Наприклад, у 1999 р. він відкривав Щорічну конференцію Національної ради добровільних організацій, у вступній промові зазначивши, що в нього, як у мешканця СК, викликає занепокоєння тенденція перетворення суспільства на «роз'єднане, індивідуалізоване, егоїстичне, стурбоване лише комп'ютерами, одиноке, бездушне пекло» і додав, що «досить часто у минулому програми уряду не зважали на соціальний капітал, направляючи експертів, які ігнорували місцеві добровільні організації... У майбутньому ми будемо інвестувати кошти у соціальний капітал так, як ми інвестуємо їх у знання й будівництво» [724]. У 2000 р. Т. Блера було запрошено до Тюбінгенського університету у ФРН, де він виступив з промовою «Цінність і влада громади», розповівши про успіхи СК у цій сфері і про перспективи розвитку [714].

Але більш ініціативним у цій сфері був і залишається Гордон Браун. Ще до того, як він змінив Т. Блера на посаді прем'єр–міністра у червні 2007 р., Г. Браун підкреслював, що розвиток територіальної самоорганізації населення є важливим тому, що вона має локальний характер, а отже – заповнює прогалини не тільки між сусідськими співтовариствами і державою, але й підвищує рівень довіри між ними, оскільки її розвиток сприяє розвитку громадянського суспільства, на який держава може тільки опосередковано впливати, але не здійснювати самостійно [669, с. 129]. Його останньою ініціативою у сфері підтримки територіальної самоорганізації населення, яка

сприймається дуже неоднозначно, є оголошена 12 квітня 2009 р. ідея включення до виборчої програми лейбористської партії обов'язку кожного громадянина СК до 19 років відпрацювати 50 годин на користь місцевих добровільних або благодійних інститутів, щоб «зробити внесок у побудову кращого суспільства» [670].

Таким чином, досвід СК у сфері територіальної самоорганізації населення ґрунтується не тільки на давніх традиціях, але й на сучасних розробках вчених, і тому є дуже цікавим для вивчення і рецепції вдалих ідей в Україні.

Досвід СК є цікавим і тим, що добровільні неприбуткові сектори в цій державі та в Україні є у дечому подібними. Дослідники третього (добровільного неприбуткового) сектора виявили ті соціальні фактори, які, на їхній погляд, зумовлюють особливості цих секторів у різних державах, узагальнивши результати у чотирьох моделях режимів добровільних неприбуткових секторів (табл. Б.1).

Для ліберальної моделі режиму добровільного неприбуткового сектора характерним є те, що інститути цього сектора компенсують недостатність соціальних послуг, які надаються інститутами публічного сектора. З огляду на ряд факторів, уряд віддає перевагу тому, щоб спрямовувати грошові кошти не безпосередньо на надання соціальних послуг інститутами публічного сектора, а на підтримку інститутів добровільного неприбуткового сектора, які надають ці послуги. Соціально-демократична модель режиму добровільного неприбуткового сектора є майже повною протилежністю ліберальній моделі. Інститути публічного сектора надають більшість соціальних послуг, тому необхідності в альтернативних постачальниках не виникає. Отже, інститути добровільного неприбуткового сектора зосереджують свою увагу переважно на захисті інтересів різних груп населення, допомагають у самовираженні, в організації дозвілля. Між цими двома протилежними моделями перебувають дві «додаткові». Корпоративна модель режиму добровільного неприбуткового сектора передбачає

скоординовані дії інститутів цього та публічного секторів. Уряд або примушує, або стимулює осіб до участі в роботі інститутів добровільного неприбуткового сектора, водночас досить успішно контролюючи діяльність цих інститутів. За наявності в державі статичної моделі режиму добровільного неприбуткового сектора, основним постачальником соціальних послуг є інститути публічного сектора. Але вони діють не в інтересах більшості населення (як при соціально-демократичній моделі режиму), а в інтересах правлячої еліти. Тому уряд не заохочує розвиток добровільного неприбуткового сектора (як правило, не офіційно, а опосередковано), що не дозволяє інститутам цього сектора активно діяти у сфері надання соціальних послуг, як це має місце при ліберальній моделі режиму. Зокрема, Д. Кендал у праці «Добровільний сектор: порівняльні перспективи у Сполученому Королівстві» зазначає, що «добровільний сектор (у СК – Н. М.) є великим у порівнянні з багатьма країнами, але відносно скромним для розвиненої демократії», та пояснює це тим, що «впродовж 80-х та 90-х рр. минулого століття уряд консерваторів звертав увагу тільки на взаємовідносини між ринком та державою» [669, с. 30, 54].

Отже, відповідно до вищенаведеної теорії, в Україні й у РФ існує статична, а у СК – ліберальна модель режиму добровільного неприбуткового сектора. Виділені авторами основні риси кожної з моделей є достатніми для того, щоб проілюструвати принципову різницю між цими секторами в обох державах. Таким чином, порівняння України і РФ із СК дозволить запозичити ефективні методи розвитку сектора, які не вимагатимуть великих матеріальних затрат та водночас сприятимуть збільшенню кількості його інститутів. Це забезпечить втілення в життя такого принципу громадянського суспільства, як «активна участь у всіх сферах недержавних самоврядних людських спільностей» (А. М. Колодій, [149, с. 143]).

Таким чином, це порівняльно–правове дослідження має високий ступінь наукової новизни. Крім того, раніше органи СОН в Україні чи в інших країнах – колишніх республіках СРСР не порівнювалися зі своїми аналогами

одразу у двох країнах, до того ж настільки несхожих одна на одну, як Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії і Російська Федерація. Вибір саме цих країн дозволяє найкращим чином вивчити різноманітні підходи до створення й функціонування органів, аналогічних органам СОН.

Головне – і СК, і РФ використовують громадсько-державну теорію місцевого самоврядування. Але у СК вона тяжіє до громадської теорії, а у РФ – до державної теорії місцевого самоврядування.

Крім того, СК належить до англосаксонської правової сім'ї, а РФ – до романо–германської, що демонструє різні підходи до використання джерел права для регламентації діяльності аналогів органів СОН. До того ж, СК є унітарною державою, а РФ – федерацією, що по відношенню до органів СОН обумовлює різнорівневу нормативно-правову регламентацію їхньої діяльності.

І СК, і РФ є європейськими державами, але рівень імплементації в них європейських стандартів локальної демократії є різним. У РФ демократичні перетворення відбувалися нещодавно, і тому, коли йдеться про будинкові, вуличні та ін. комітети, вони мають майже ті ж проблеми, що й Україна, і працюють над їх подоланням. Проте у РФ часто обирають інші, ніж в Україні, шляхи їх вирішення. Ці нові підходи проходять апробацію в сучасних і подібних до національних умовах, тому результативність того чи іншого рішення і його прийнятність для України оцінити відносно легко. З іншого боку, багато цікавих розробок ще або впроваджуються в практичний обіг, або впроваджені нещодавно, а у такому разі оцінювати доцільність їх запозичення, навпаки, важко.

Коли йдеться про досвід територіальної самоорганізації населення, зарубіжні країни можна поділити на дві групи:

– країни із давніми демократичними традиціями;

– країни, які нещодавно стали на демократичний шлях, в яких тільки недавно відбулися, або ще відбуваються демократичні перетворення.

РФ належить до другої групи, а СК – до першої. Як країна з давніми демократичними традиціями, СК є цікавим тому, що його досвід територіальної самоорганізації є багатим і різноманітним, а також здебільшого ефективним. Але впровадження цього досвіду в Україні може мати певні труднощі: часто напрацювання дослідників ґрунтуються на необхідності економічної і політичної стабільності у державі, на усталених правових традиціях тощо.

Британський досвід є цікавим ще й тому, що в Україні, після проголошення незалежності, у першу чергу було сформовано органи місцевого самоврядування в їх сучасному розумінні (тобто не як органи виконавчої влади, а як публічні муніципальні, відокремлені від державних, органи). У СК ж, навпаки, муніципальні органи «виростали» з опікунських над бідними рад, тобто з громадських органів, створених завдяки самоорганізації населення, щоправда, самоорганізації за інтересами, а не територіальної. Однак різниця між системами місцевого самоврядування (у СК – англо–американська, у РФ – романо–германська) не впливає на це дослідження. У СК аналоги органів СОН не належать до системи місцевого самоврядування, як в Україні і у РФ. У СК вони завжди належать до громадянського суспільства, точніше, до такої його складової, як третій (добровільний неприбутковий) сектор. Із цієї точки зору порівняльно–правове дослідження є і цікавим, і перспективним.

1.2. Ретроспектива досліджень органів самоорганізації населення

Історичні аналоги органів СОН у містах України почали з’являтися на початку XX ст. : будинкові комітети із 1917 р., а вуличні, квартальні, дільничні тощо комітети – із 1933 р. З моменту свого виникнення, ці органи сприяли не тільки захисту прав і свобод мешканців міст, але й виконували численні доручення органів державної влади. Незважаючи на поширеність та

численність органів СОН, на істотну роль цих органів у житті держави, – кількість досліджень їхньої діяльності на монографічному рівні була відносно невеликою. Першим виданням, яке було присвячено виключно одному з різновидів органів СОН, стала робота С. Чугунова «Уличные комитеты. Опыт работы уличных комитетов городов Московской области» (Москва, 1935 р., 31 с.). Автор із приводу свого дослідження висловлювався так: «Ця брошура є, наскільки нам відомо, першою самостійною працею, що узагальнює практику роботи вуличних комітетів. Із трьох брошур Тульської міськради одна дає тільки директивні матеріали (“Комитеты улиц г. Тулы, их организация и задачи», Тула, 1934 р.), друга узагальнює тільки перші кроки щойно створених комітетів міста Тула (“Комитети улиц г. Тулы в борьбе за благоустройство г. Тулы», 1934 р.), третя показує роботу трьох комітетів м. Тула (“Опыт работы комсодов по благоустройству Тулы», Тула, 1934 р.). Крім того у брошурі Н. Валевського “За благоустройство городов» (видавництво “Власть Советов», Москва, 1935 р.) є невелика глава “Комітети вулиць», що є спробою підсумувати досвід роботи вуличних комітетів» [589, с. 3]. Отже, брошури мали переважно пропагандистський характер і містили практичний досвід функціонування вуличних комітетів, переважно міста Тула.

Наступне видання, що було присвячено виключно одному з різновидів органів СОН, з’являється лише у 1960 р. : Г. О. Антипін і В. М. Михалкевич випускають книгу «Уличные комитеты в городе и на селе» (Москва, 1960 р., 39 с.) [10]. У цій роботі коментувалися чинні на той час положення про вуличні комітети, затверджені на міському чи обласному рівні, і були лише незначні за обсягом міркування авторів, переважно стосовно різниці між міськими і сільськими та селищними комітетами.

Двома роками пізніше з’являється перше дослідження будинкових комітетів – книга В. М. Літовкіна і В. П. Балєзіна «Общественные домовые комитеты» (Москва, 1962 р., 52 с.). У першій частині фактично міститься положення «Про громадський домовий комітет у державному житловому

фонді» з коментарями авторів, які деталізують майже кожну норму цього документа прикладами з практики. Наприклад, розповідаючи про вибори будинкового комітету, автори наводять весь процес звітно–виборчої кампанії: спочатку на «локальних» зборах обираються уповноважені (відповідальні) за будинки, під'їзди, поверхи, комунальні квартири, після цього – дільничні домові комітети, і тільки потім скликаються загальні звітно–виборчі збори, на яких старий комітет звітує перед виборцями, а потім переобирається [195, с. 10]. Друга частина присвячена тому, як домові комітети виконують свої повноваження у двох сферах – благоустрою і санітарії та культурно-масовій роботі і роботі з дітьми. Тут автори зосереджуються винятково на численних прикладах із практики роботи домових комітетів.

Аналогічна праця, але дещо менша за обсягом, з'явилася майже водночас у Бєларуській РСР: А. Зерняк, А. Чигир і С. Фалович видали брошуру «Общественные домовые комитеты (опыт работы)» (Мінськ, 1963 р., 32 с.). За словами авторів, «брошура знайомить читачів із досвідом роботи деяких домових комітетів республіки, що досягли хороших результатів у боротьбі за збереження державного житлового фонду, у благоустрою дворових територій, у культурно-масовій та виховній роботі серед мешканців» [119, с. 26]. Отже, автори знов-таки обмежилися ілюструванням нормативного матеріалу прикладами з практики роботи комітетів, практично не створивши доктринального підґрунтя для подальшого розвитку цих комітетів.

Через декілька років вуличні комітети знов привертають увагу дослідників – виходить друком книга Б. М. Габрічідзе і О. К. Конєва «Уличные (квартальные) комитеты» (Москва, 1965 р., 71 с.) [65]. Дослідження починається з теоретичних напрацювань авторів у відповідному напрямку, але більша його частина присвячена досвіду функціонування вуличних і квартальних комітетів. Як і попередні роботи, книга містить коментарі авторів до обласних і міських положень, але додатково автори

розглядають ще й відповідні крайові нормативно-правові акти. Незважаючи на обсяг у 71 сторінку, ця робота була найбільш детальною працею, присвяченою різновиду органів СОН в СРСР. Книга містить п’ять розділів. Перший має назву «Вуличні (квартальні) комітети – форма участі громадськості у господарському та культурному будівництві», другий – «Основні завдання і права вуличних (квартальних) комітетів», третій присвячено порядку утворення вуличних (квартальних) комітетів і організації їхньої роботи. У четвертому розділі детально характеризується діяльність вуличних (квартальних) комітетів за такими напрямками: благоустрій, збереження та використання житлового фонду; комуністичне виховання трудящих; контроль за дотриманням правил соціалістичного співжиття і участь в охороні громадського порядку; сприяння місцевим радянським органам у здійсненні організаційно-масової роботи. Роботу завершують положення про керівництво виконкомів місцевих рад вуличними (квартальними) комітетами.

На відміну від своїх попередників, автори приділяють значно більше уваги доктринальному дослідженню вуличних (квартальних) комітетів – вони випрацювали термінологічний апарат, розробили численні класифікації, звертають увагу на проблемні питання і наводять свої міркування із цього приводу.

Крім того, у 60-х рр. минулого століття з’являється значна кількість праць, присвячених громадським органам самодіяльності населення, в яких, у тому числі, ідеться і про домові, вуличні тощо комітети. Зокрема, це дослідження А. І. Лук’янова і Б. М. Лазарева «Советское государство и общественные организации», 1962 р. [199], збірник статей «Участие общественности в работе местных советов», 1962 р. [564], праці К. К. Камілова «Советы и общественные организации масс», 1963 р. [130] та «Участие народных масс в управлении Советским государством», 1965 р. [131], І. П. Прокопченка «Общественные организации в жилищном хозяйстве», 1966 рік [478]. Найбільш детальною і цікавою для сучасного

читача була монографія Ю. М. Козлова «Самодеятельные организации населения», 1962 р. У цій роботі власне домовим, вуличним та ін. комітетам уваги приділялося небагато, але теоретичні положення стосовно самодіяльних організацій, до яких ці комітети відносили в ті часи, були об'ємними та обґрунтованими. Робота складається з трьох розділів. Перший присвячено поняттю і правовому становищу самодіяльних організацій (розглянуто поняття, їхні види та правове положення), другий – ролі самодіяльних організацій в управлінні місцевим господарством і соціально-культурним будівництвом (саме тут ідеться переважно про вуличні, квартальні та ін. комітети), а третій – керівництву самодіяльними органами з боку місцевих рад депутатів трудящих [142]. Якщо Б. М. Габрічідзе і О. К. Конєв зосереджували свою увагу на вуличних і квартальних комітетах, то Ю. М. Козлов розглянув усі види комітетів як один із видів самодіяльних організацій населення. Тим самим він визначив місце цих комітетів у суспільстві, а також сформулював загальні положення, які були спільними для всіх органів самодіяльності населення, а тому сприяли подальшому розвитку також і домових, вуличних та ін. комітетів. Такий же значний внесок у дослідження проблем цих комітетів як органів самодіяльності населення зробила і Ц. А. Ямпольська. Вона почала дослідження громадських організацій і органів самодіяльності населення у цей же період, у 1965 р. виходить її перша монографія з цієї тематики: «Общественные организации и развитие социалистической государственности» [614], а у 1972 р. – «Общественные организации в СССР» [613]. Ці праці зміцнили теоретичне підґрунтя, яке використовували як нормотворці, так і вчені.

У 70-х рр. минулого століття доктринальний інтерес до домових, вуличних та ін. комітетів дещо зменшився. У цей період не було надруковано жодного дослідження, присвяченого виключно цим комітетам або якомусь з їхніх видів. З'явилася тільки одна робота, у якій ішлося, серед іншого, про органи громадської самодіяльності, – «Ради в містах і органи громадської самодіяльності», 1974 р. Це дослідження було проведено в УРСР, до

авторського колективу входили І. П. Бутко, М. І. Корнієнко, Г. В. Стоянов. Перший розділ книги було присвячено радам у містах як органам державної влади і самоврядування, другий – правовій природі органів громадської самодіяльності населення, третій – удосконаленню форм керівництва радами в містах органами громадської самодіяльності [487]. У своїй праці автори, виходячи із напрацювань попередників, значно збагатили теоретичні основи створення й функціонування органів громадської самодіяльності, у тому числі різноманітних комітетів. Не зупиняючись на розгляді будинкових, вуличних та ін. комітетів як різновиду органів громадської самодіяльності та продовжуючи дослідження в цьому напрямку, І. П. Бутко і М. І. Корнієнко у 1976 р. надрукували статтю, присвячену актуальним проблемам у взаємовідносинах місцевих рад і громадських комітетів у часопису «Радянська держава і право» [45].

Відзначимо ще одну збірку статей голів і активістів громадських рад мікрорайонів, які розповідали про досягнення їхньої ради, виданий в Донецьку у 1971 р. : «Общественные советы микрорайонов. Опыт, инициатива, поиски» [297]. Проте це видання було спрямовано виключено на поширення досвіду роботи комітетів мікрорайонів, і містило тільки практичні приклади функціонування громадських рад мікрорайонів.

Із середини 70-х по 80-ті рр. минулого століття продовжували свої дослідження органів громадської самодіяльності К. К. Камілов (Камілов К. К., Климовицький Ю. В. і інші «Повышение роли Советов и совершенствование их взаимодействия с общественными организациями», 1978 р. [129]), Ц. А. Ямпольська («Органы общественной самодеятельности как форма общественной активности граждан (задачи исследования, подход к их решению)», 1985 р. [616]). Праці Ц. А. Ямпольської відрізняє те, що більшість теоретичних положень, що містяться в них, були написані за часів СРСР, але безперечно залишаються вельми актуальними й сьогодні.

У 70-х – 80-х рр. минулого століття будинкові, квартальні тощо комітети як органи громадської самодіяльності перебували під постійним контролем

рад народних депутатів трудящих. Тому цим органам присвячено відповідні розділи в дослідженнях «Радянське будівництво» (за загальною редакцією О. Ф. Фрицького, 1974 р.) і «Советское строительство» (під редакцією О. Ф. Фрицького і В. Ф. Кузнецової, 1988 р.), а контролю за ними з боку місцевих рад – окремі глави у цих розділах [488; 513]. Крім того, у вказаний період часу з'являється перше порівняльно–правове дослідження органів громадської самодіяльності населення – «Органы общественной самодеятельности как форма социалистической демократии. Опыт СССР и ГДР», 1988 р. [299].

Після проголошення незалежності України інститут самоорганізації населення привертав увагу багатьох вчених. У сфері юридичних наук було захищено дві дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (спеціальність – конституційне право). Дисертація О. С. Орловського «Правовий статус органів самоорганізації населення» (Одеса, 2004 р., 265 с.) [311] складається з трьох розділів: «Історико–правові аспекти становлення та розвитку органів самоорганізації населення в радянський період», «Правова регламентація діяльності органів самоорганізації населення в незалежній Україні» (у розділі йдеться про законодавче забезпечення діяльності органів СОН в Україні і про регламентацію діяльності органів СОН на локальному рівні), і «Удосконалення регламентації правового статусу органів самоорганізації населення». Дисертація містить низку пропозицій з удосконалення чинного законодавства про органи СОН, а її останній розділ повністю побудовано на матеріалах практики, що дозволяє всебічно розглянути стратегічні напрямки розв'язання проблем законодавчого забезпечення діяльності органів СОН (на державному рівні) і питання, пов'язанні з діяльністю органів СОН у проектах статутів територіальних громад (на локальному рівні). Дисертаційне дослідження О. Г. Остапенко «Правовий статус та організація діяльності органів самоорганізації населення в Україні» (Харків, 2008 р., 184 с.) [313] є більш теоретичним за своїм змістом, ніж дисертація О. С. Орловського.

Автор приділила увагу і природі органів СОН, та їхнім функціям та повноваженням, і відповідальності органів СОН та їх посадових осіб. Дисертація містить певні пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства, переважно на державному рівні, але здебільшого – численні авторські розробки визначень, нові класифікації, доктринальні висновки.

Ще одним дисертаційним дослідженням, присвяченим органам СОН, є дисертація Д. В. Кольцової на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління «Органи самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування» (спеціальність «Місцеве самоврядування», Донецьк, 2007 р., 176 ст. [150]). Предметом дослідження є вдосконалення функцій, методів і процедур діяльності органів СОН у системі місцевого самоврядування на основі визначення відповідних принципів, – а отже, автор, як і передбачає спеціальність, не обмежується розв'язанням тільки правових питань, зосереджуючись і на проблемах напрямків діяльності органів СОН та їхніх ролей, особливо у вирішенні основних проблем розвитку територіального утворення, на нових функціях органів СОН. Дисертація складається з трьох розділів: «Теоретичні засади діяльності органів СОН в системі місцевого самоврядування», «Визначення ролі органів СОН у вирішенні основних проблем розвитку територіального утворення» (у цьому розділі автор звертається до матеріалів практики, але обмежується лише досвідом міста Макіївка), «Шляхи вдосконалення діяльності органів СОН в системі місцевого самоврядування» (автор пропонує напрямки вдосконалення організації діяльності органів СОН, економічних засад їх функціонування, нормативно-правового регулювання цього інституту, напрямки підвищення соціальної активності населення). Зауваження в цьому дослідженні викликає те, що Д. В. Кольцова вважає об'єднання власників багатоквартирних будинків «новою формою органів СОН» у їх нормативному розумінні. Тому деякі з її висновків мають дискусійний характер, не з усіма пропозиціями, особливо у сфері правознавства, можна погодитись.

Серед науково–практичних та власне практичних видань привертає увагу серія брошур, присвячених органам СОН, автором чи співавтором яких виступав О. С. Орловський:

– «Создание, организация работы и ликвидация органов самоорганизации населения в городе Одессе. Методические рекомендации» (Одеса, 2004 р., 132 с.) [309], у 2006 р. вийшло друге видання, виправлене та доповнене [308];

– у співавторстві з А. С. Крупником – «Делопроизводство в органах самоорганизации населения: сборник правил и типовых форм» (Одеса, 2004 р., 96 с.) [185];

– у співавторстві з А. С. Крупником – «Делегирование полномочий органам самоорганизации населения. Сборник нормативных материалов и методические рекомендации» (Одеса, 2005 р., 60 с.) [184];

– у співавторстві з В. І. Брудним і А. С. Крупником – «Методика отбора органов самоорганизации населения для делегирования им Одесским городским советом части собственных полномочий, финансов и имущества» (Одеса, 2005 р., 40 с.) [41];

– у співавторстві з В. І. Брудним і А. С. Крупником (укладачі і основні виконавці проекту) – «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» (Одеса, 2008 р., 168 с.) [523];

– у співавторстві з В. І. Брудним і А. С. Крупником (укладачі і основні виконавці проекту) – «Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування щодо створення умов для розвитку громадських організацій і органів самоорганізації населення» (Одеса, 2008 р., 152 с.) [218];

– у співавторстві з В. І. Брудним і А. С. Крупником – «Типовий регламент органу самоорганізації населення міста Одеси» (Одеса, 2008 р., 68 с.) [546].

Незважаючи на майже повну відсутність у цих виданнях доктринальних узагальнень, висновків і пропозицій авторів, вони містять цікавий практичний матеріал, але головне – розробки авторів, які стосуються нормативно-правової регламентації створення й функціонування органів СОН, переважно на локальному рівні.

Крім цих праць В. І. Брудного, А. С. Крупника, О. С. Орловського, присвячених безпосередньо органам СОН, існують і інші дослідження, в яких не йдеться виключно про органи СОН, але певна увага приділяється і їм. Так у монографії С. Є. Саханенка «Політичне управління містом в умовах самоврядування» (2001 р.) органам СОН присвячено розділ 4.4. «Політико–управлінський потенціал органів самоорганізації» [505]. Автор підходить до проблем інституту самоорганізації населення з позиції фахівця з державного управління, але ним висловлено багато ідей, цікавих і для правознавців.

О. В. Батанов розглядав органи СОН у статті «Органи самоорганізації населення. Як вони бачаться в Києві», 2002 р. [22]. Крім того, деякі положення його монографії «Конституційно–правовий статус територіальних громад в Україні», 2003 р. [21] можуть бути використані за аналогією для територіальних мікрогромад, інтереси членів яких представляють органи СОН. Внесок у дослідження органів СОН зробила й О. В. Прієшкіна. В її монографії «Місцева демократія в Україні: інститути та організаційно-правові форми реалізації» (2005 р.) органам СОН присвячено частину розділу «Загальні збори жителів за місцем проживання – важлива форма волевиявлення членів територіальної громади» [339]. Крім того, вона є автором кількох статей, в яких ідеться про органи СОН: «Роль та значення органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування в Україні» (2004 р. [340]), «До питання про нормативне закріплення конституційно–правового статусу органів самоорганізації населення в Україні» (2005 р.) [338]. Але О. В. Батанов і О. В. Прієшкіна, висловивши низку цікавих ідей, не продовжують дослідження органів СОН, зосередивши свою увагу на інших актуальних проблемах місцевого самоврядування.

Багато цікавих зауважень і матеріалів практики міститься в періодичних виданнях. Але коли йдеться про будинкові, квартальні й інші комітети, мимоволі виникає думка, що такий досвід переважно вказує на помилки, яким можна запобігти, і тільки інколи надає ідеї для нових ефективних рішень. Деякі вчені, наприклад Л. Лаптєва, пов'язують це з тим, що «за 70 років радянської влади було втрачено культуру не тільки територіального, але й громадського, корпоративного самоврядування» [190, с. 108]. Дещо іншої позиції дотримуються О. Замотаєв та А. Уріханян, визначаючи початок спаду традицій самоврядування моментом татаро–монгольської навали у 1238 р. «За цей час створювались та зникали держави, неодноразово переглядалася політична карта, а психологія так і не змінилась. А до того ... була поширена вічева система, існували зародки громадянського суспільства, коли населення мало можливість висловитися. Існувало досить сильне внутрішньогромадське самоврядування», – стверджують вони [114, с. 35].

У вивченні історичного досвіду, однак, існують певні особливості та труднощі. Як зазначають дослідники виникнення вуличних, квартальних тощо комітетів, активісти, «навіть не створюючи … комітету, ... спостерігали за якістю ремонтів у будинках, перевіряли санітарний стан квартир, проводили заходи з озеленення двору, залучаючи дітей до догляду за насадженнями» [43]. Навіть якщо створення комітетів набувало офіційного оформлення, «збори домових комітетів проводились не регулярно, а за необхідності, по мірі нагромадження чи спонтанного виникнення певної проблеми в даному будинку. У ході зборів ніяких протоколів певної форми не велося. Тому документальні свідчення діяльності домових комітетів знайти досить важко, і це створює ускладнення у вивченні даного питання. Якщо й були спроби документально зафіксувати те чи інше рішення домового комітету, – це були фрагментарні явища. Можливо, в яких–небудь сімейних архівах, в активістів і членів цих організацій збереглися подібні матеріали. Основними джерелами з вивчення даної проблеми є особисті спогади, автобіографічні розповіді (усні чи письмові)» [54, с. 77]. Найбільша

кількість фактичних даних отримана автором завдяки перегляданню періодичних видань 30-х – 80-х рр. минулого століття – газет «Правда», «Известия», часописів «Власть Советов», «Советское строительство», «Социалистический город», «Советы депутатов трудящихся», «Радянська Україна», деяких інших.

Що ж до сучасних періодичних видань, то в Україні єдиним зареєстрованим державою друкованим органом, який представляє інтереси виключно органів СОН, є газета «Соседский вестник»; аналогів цьому друкованому органу не існувало та не існує. Газета зареєстрована Одеським обласним управлінням юстиції (реєстраційне посвідчення № 1133 – 14 – Р, серія ОД від 01.06.2006 р.) як обласний друкований засіб масової інформації. До моменту реєстрації, з липня 2004 р. видавався інформаційний бюлетень «Сусідський вісник» (вийшло 20 випусків). Обсяг газети – А2, тираж – 10 000 примірників, періодичність виходу – 1 раз на місяць. Засновником газети є Одеська міська громадська організація «Лицем до лиця». Газета не має статусу юридичної особи, а також не має штатного персоналу – публікації готуються переважно волонтерами із числа членів редакційної ради газети, журналістами з місцевих засобів масової інформації, а також власними кореспондентами газети із числа голів органів СОН. Газета видається за рахунок грантів національних і міжнародних донорських організацій, а також благодійних внесків фізичних і юридичних осіб. Це надає можливість розповсюджувати її безплатно серед мешканців міста Одеси через органи СОН, громадські організації, юридичні клініки, органи місцевого самоврядування, комунальні підприємства, що працюють у житлово-комунальній сфері, а також на різноманітних публічних заходах міського, всеукраїнського і міжнародного характеру.

Отже, більша частина досліджень історичних аналогів органів СОН є вельми цікавими, але концептуально неприйнятними на сучасному етапі розвитку цих органів. Адже предметом усіх досліджень, проведених до 90-х рр. минулого століття, були домові, вуличні, квартальні тощо комітети з

державною природою. Тільки дослідження, здійснені після проголошення незалежності України, особливо після 2001 р. (оскільки до цього діяло положення «Про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР 1975 р.), присвячені органам СОН із природою, відмінною від державної. Але таких робіт дуже небагато. Крім того, їх автори надають перевагу вивченню виключно органів СОН, а не органів СОН у системі місцевого самоврядування. З іншого боку, дослідники місцевого самоврядування в Україні вкрай рідко звертаються до проблем створення й функціонування органів СОН, при цьому обмежуючись стислим відтворенням положень законів.

Таким чином, на сучасному етапі існує гостра необхідність у комплексних дослідженнях органів СОН в Україні та в країнах, які послідовно реалізують громадсько-державну теорію місцевого самоврядування.

1.3. Територіальна самоорганізація населення в Україні і зарубіжних країнах

Самоорганізацію Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає як: 1) самостійну організацію своєї роботи, поведінки; 2) процес, у перебігу якого створюється, відтворюється або вдосконалюється організація складної динамічної системи [58, с. 1100], а населення – як людей, «які проживають в якомусь одному місці» [58, С. 579]. Виходячи з цього, самоорганізація населення – це самостійна організація своєї роботи, поведінки людьми (фізичними особами), які проживають в одному певному місці.

Самоорганізація населення за місцем проживання (або територіальна самоорганізація населення) – це самостійна організація своєї роботи, поведінки фізичними особами для задоволення власних потреб, що

виникають унаслідок проживання в межах населеного пункту.

Зарубіжні дослідники розрізняють:

– самоорганізацію населення за інтересами – реалізуючи право на асоціації, «співтовариства інтересів» створюють інститути «третього» сектора;

– самоорганізацію населення за місцем проживання або територіальну самоорганізацію – реалізуючи право на асоціації, «співтовариства місця» створюють інститути «третього» сектора [86, с. 22].

Це пояснює той факт, що в деяких зарубіжних країнах добровільний неприбутковий сектор розглядається як такий, що складається з двох груп інститутів, створених при реалізації права на асоціації: інститутів, утворених населенням у межах територіальної самоорганізації та в межах самоорганізації за інтересами. Виходячи із цього, добровільний неприбутковий сектор іменують «добровільний і комуналістський сектор» (voluntary and community sector).

Наявність самоорганізації населення за інтересами і територіальної самоорганізації в межах добровільного неприбуткового сектора в багатьох державах визнається і на законодавчому рівні. Наприклад, у СК уряд у програмі своїй діяльності вказав на необхідність підтримки і розвитку «добровільного і комуналістського сектора», реалізувавши цей намір у двох програмах. Перша передбачає його безпосередню підтримку, а друга стосується подальшого реформування місцевого самоврядування й передбачає серед іншого перегляд відносин муніципальних органів з інститутами добровільного неприбуткового сектора. В обох програмах ідеться про підтримку «добровільного і комуналістського сектора». Назва є цікавою тим, що є синонімом «третього», добровільного неприбуткового сектора, але розглядає його як сукупність інститутів, створених унаслідок територіальної самоорганізації (community) і самоорганізації за інтересами (voluntary). Отже, вона передбачає розмежування інститутів цього сектора на такі, що створені внаслідок самоорганізації за інтересами («добровільні»), і

такі, що створені внаслідок територіальної самоорганізації («комуналістські»). Ця назва виявилася настільки вдалою, що її використовують і дві інші держави. Уряд Республіки Ірландія у 2002 р. затвердив довгострокову Програму з підтримки добровольчої діяльності і розвитку взаємовідносин між державою і добровільним і комуналістським сектором [732]. У Новій Зеландії у вересні 2003 р. Міністерство соціального розвитку створило Офіс добровільного і комуналістського сектора з метою сприяння подальшому розвитку цього сектора і вирішення пов'язаних із цим проблемних питань [620].

Незважаючи на таку назву та на такий підхід до розвитку сектора, пропозицій щодо його поділу на дві частини – добровільний сектор і комуналістський сектор – поки що не висловлювалося. Це пов'язано з тим, що поділ самоорганізації населення на територіальну самоорганізацію і самоорганізацію за інтересами є умовним, чіткі межі провести, як правило, неможливо. Уважаємо, що найчастіше має місце самоорганізація *переважно* за інтересами або *переважно* за місцем проживання.

Однак коли йдеться про територіальну самоорганізацію населення, в україномовних дослідженнях, трапляється зовсім інша точка зору. Учені розглядають територіальну самоорганізацію в контексті місцевого самоврядування. Причому такої думки не висловлюють вчені інших країн, де аналоги органів СОН, як і в Україні, включені до системи місцевого самоврядування. А. Є. Балобанов [16], Ф. Г. Карасьов [133] та ін. дослідники з РФ, РБ, інших держав цієї групи, досліджуючи теоретичні основи створення й функціонування аналогів органів СОН, вивчають різні види самоврядування, а не самоорганізації населення.

Уважаємо, що це пов'язано з не досить вдалою назвою «органи *самоорганізації* населення». Для органів СОН, які є елементом системи місцевого самоврядування, така назва – із терміном «самоорганізація» – використовується лише в Україні. У РФ, Киргизькій Республіці, РБ такі органи іменують «органами територіального громадського самоврядування»,

у РМ – «органами сусідського самоврядування», у Республіці Таджикистан, у Республіці Косово, у РЧ і в ряді інших країн будинкові та ін. 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 встановлюваних законом формах право самостійного та під власну відповідальність здійснення своїх інтересів у питаннях місцевого значення безпосередньо або через створювані ними органи територіального самоуправління». Вони пропонують відносити до системи самоорганізації населення, зокрема, загальні збори (сходи), конференції громадян та інші територіальні форми безпосередньої демократії, а також органи СОН [113, с. 46–47]. 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 про те, 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 авторського колективу випадають такі організаційно-правові форми територіальної самоорганізації населення, як ОСББ, ЖК, інші. Але це не досить правильно: наприклад у Львові Центр дослідження місцевого самоврядування в рамках соціально-культурних проектів Львівської міської ради з 24 по 26 листопада 2009 р. провів семінар «Професійне управління житловими будинками ОСББ», на якому міський голова зазначив: «Коли є ОСББ, з'являється дух самоорганізації» [501].

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 у встановлених законом формах право самостійного та під власну відповідальність здійснення своїх інтересів у питаннях місцевого значення безпосередньо або через створювані органи територіального самоврядування” [340, с. 637]. Незважаючи на те, що формулювання О. В. Прієшкіної майже збігається з позицією авторів науково–практичного коментарю 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” [338, с. 77]. Слід погодитися з тим, що територіальна самоорганізація населення не обмежується створенням і діяльністю органів СОН. Але автор не враховує, що створення «найвищого законодавчого органу країни» є обов’язковим відповідно до чинного законодавства, тому навряд чи може служити проявом *само*організації 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” [339, с. 75].

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

– зарубіжні вчені розглядають територіальну самоорганізацію населення як процес, унаслідок якого створюється певний інститут, а вітчизняні вчені обмежують територіальну самоорганізацію населення здійсненням місцевого 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 СОН, 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 [606]).

Оскільки територіальна самоорганізація населення в усіх своїх проявах не є предметом цього дослідження, у подальшому будуть розглядатися тільки такі її випадки, наслідком яких є створення певних інститутів, у першу чергу – органів СОН.

Коли йдеться про органи СОН, має місце переважно територіальна самоорганізація, але також і самоорганізація за інтересами. Відповідно до основних завдань органів СОН 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; організовувати 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 (організовувати 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 за інтересами. Однак, по–перше, діяльність органів СОН обмежується відповідною територією, мешканці якої приймають рішення про створення органу СОН 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 СОН. У межах територіальної самоорганізації населення утворюються й об'єднання

співвласників багатоквартирних будинків (далі – ОСББ, створюються для забезпечення і захисту прав їхніх 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).

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 й створення житлових кооперативів (або житлово-будівельних кооперативів, далі – ЖК, терміни «житловий кооператив» та «житлово-будівельний кооператив» у чинному законодавстві використовуються як синоніми, наприклад [364]). 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 організовувати культурно-побутове обслуговування членів кооперативу і членів їхніх сімей [390].

Із приводу включення до інститутів територіальної самоорганізації населення ЖК можуть виникнути дискусії. Адже, відповідно до чинного

законодавства, «житлово-будівельні кооперативи організуються при виконавчих комітетах місцевих Рад…, при підприємствах, установах і організаціях» [390]. 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 одною метою ЖК є наступна експлуатація таких будинків. За тривалістю будівництво або реконструкцію можна вважати строковою метою, а експлуатацію – майже безстроковою. Ще одним аргументом на користь того, що ЖК 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)» [108].

У дисертаційному дослідженні не уявляється можливим порівняти кількість інститутів, створених унаслідок територіальної самоорганізації населення в Україні. У Єдиному державному реєстрі підприємств та організацій України (ЄДРПОУ) є лише інформація про ОСББ. Але й вона не досить точна: звернення до Одеського обласного управління Державного комітету статистики України і до Державного комітету статистики України виявили, що будинкові, вуличні та ін. комітети, які є юридичними особами, обліковуються разом з ОСББ. Якщо ж орган СОН не має прав юридичної особи, інформація про нього до ЄДРПОУ не включається. Інформацією стосовно кількості органів СОН у кожному населеному пункті володіє відповідна місцева рада, яка надає дозволи на їх утворення. Проте ця інформація не узагальнюється на державному рівні. Уявляється, що обов’язок проводити таке узагальнення може бути покладений на Державний комітет статистики України. Наявні статистичні показники (кількість ОСББ в Україні у 2004–2009 рр.) наведено у табл. В.1 [526, с. 86–87; 525, с. 63–64; 326].

На підставі розгляду інститутів, які можуть створюватися в Україні в межах територіальної самоорганізації населення, автором уперше запропоновано виділяти організаційно-правові форми самоорганізації населення за місцем проживання. Вони відокремлюються за територіальною ознакою, яка при прийнятті рішення про створення відповідного органу чи організації є первинною і основною, навіть якщо водночас наявні елементи і самоорганізації населення за інтересами:

– органи СОН;

– об'єднання співвласників багатоквартирних будинків;

– житлово-будівельні (житлові) кооперативи;

– деякі громадські організації, переважно з місцевим статусом (тільки громадські організації, створені фізичними особами для задоволення власних потреб, що виникають унаслідок проживання в межах населеного пункту).

ОСББ, ЖК і громадські організації з місцевим статусом створюються і функціонують у межах реалізації населенням конституційного права на свободу об'єднання. Що ж до органів СОН, то на сучасному етапі в Україні однозначно відповісти на запитання, яке саме право реалізує населення, створюючи їх, неможливо. Необхідно розглядати окремий будинковий, вуличний та ін. комітет для того, щоб зробити висновок, чи територіальна самоорганізація відбувалася в межах реалізації населенням права на свободу об'єднання, чи в межах реалізації членами територіальної громади гарантованого державою права на місцеве самоврядування.

Це пов'язано з тим, що на сучасному етапі органами державної влади висловлено дві позиції щодо природи органів СОН:

– Верховна Рада України проголосила їх органами публічної влади, включивши до системи місцевого самоврядування (ст. 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»);

– Конституційний Суд України розглядає їх як органи з громадською природою (рішення у справі про завдання третейського суду), а Кабінет Міністрів України – як інститут громадянського суспільства (Постанова №

976 від 5 листопада 2008 р.).

На доктринальному рівні також немає єдності стосовно цього питання. Існують три групи дослідників, які пропонують свої точки зору, відповідно до яких природа органів СОН є або публічною, або громадською, або змішаною. У дисертаційному дослідженні автор аргументує, що на сучасному етапі розвитку законодавства аналіз його норм та практики їх застосування не дозволяє визначити природу всіх органів СОН в Україні у сукупності; можна говорити про природу лише визначеного органу СОН (тобто якщо розглядати два сусідні органи СОН, то природа одного з них може бути публічною, а іншого – громадською).

Аналіз літератури дозволяє зазначити, що більшість науковців приділяє питанню визначення природи органів СОН досить незначну увагу, тільки констатуючи свою точку зору, без її детальної та розгорнутої аргументації (проаналізовано точки зору М. О. Краснова, А. Є. Чигира, В. В. Кравченка, М. В. Пітцика, О. В. Прієшкіної та деяких ін. дослідників). Розмірковуючи над питанням щодо природи органів СОН, автор також спиралася на національне законодавство. Але існування невизначеності в літературі не могло не позначитися на нормативно-правових актах. І дійсно, відсутність єдиного бачення природи органів СОН у різні періоди законодавчого регулювання їхньої діяльності призводить до зменшення ефективності зусиль із підвищення громадської активності та інтересу до створення нових і до зменшення ефективності функціонування вже існуючих органів СОН.

Перша точка зору на природу органів СОН полягає в тому, що вона є публічною. Так В. С. Кашо відносить органи СОН до органів місцевого самоврядування [134, с. 78], В. В. Кравченко та М. В. Пітцик пропонують характеризувати органи СОН „як владні структури” [177, с. 240], а О. В. Прієшкіна зазначає, що „особливе місце в системі органів місцевого самоврядування належить органам територіальної самоорганізації населення” [340, с. 637]. Такий же підхід майже десятиріччя тому продемонстрував і Верховний Суд України. Так у Постанові Пленуму

Верховного Суду України № 13 від 3 грудня 1997 р. „Про практику розгляду судами справ за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права та свободи громадян" „під органами місцевого самоврядування маються на увазі створені на підставі Конституції України і Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" представницькі органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські, районні та обласні ради) та їх виконавчі органи, так і органи самоорганізації населення" [442].

З цього приводу цікавою є позиція, яка була висловлена Київським апеляційним адміністративним судом: «Відповідно до ст. 11 Закону України «Про органи самоорганізації населення» - орган самоорганізації населення обирається терміном на строк повноважень відповідної ради, якщо інше не передбачено рішенням ради чи положенням про орган самоорганізації населення. Таким чином, орган самоорганізації населення створюється за дозволом відповідної ради на період її діяльності» [353]. У цьому випадку органи СОН розглядаються як органи із суто публічною природою.

Може здаватися, що ця точка зору є цілком правильною, на користь цього свідчить наявність у значної кількості чинних законодавчих актів характеристики органів СОН як органів місцевого самоврядування та включення органів СОН до системи місцевого самоврядування. Але думається, що говорити про публічну природу всіх без винятку органів СОН можна у випадку, коли вона чітко і беззаперечно випливає з норм чинного законодавства (в Україні це не так). Крім того, окремі органи СОН можуть мати публічну природу або якщо вони отримують переважну частину грошових коштів разом із чіткими вказівками – інструкціями щодо їх витрат від органів публічної влади, або якщо більшість персонального складу органів СОН водночас є представниками органів публічної влади (наприклад якщо орган СОН очолює депутат місцевої ради). В останньому випадку питання щодо природи такого органу СОН вирішується для кожного з

органів окремо, тому що його діяльність може бути вільною від впливу публічного органу, але такий вплив є цілком імовірним. Таким чином, на сучасному етапі деякі органи СОН можуть мати публічну природу, але це не є обов’язковим.

Наступна точка зору на природу органів СОН полягає в тому, що вона є суто громадською. Таку думку висловлюють, зокрема, М. О. Краснов [180, с. 84], А. Є. Чигир [588, с. 9], Л. Рокецький [494, с. 83] та деякі інші вчені [299, с. 14; 25; 115]. І дійсно, на користь такого підходу свідчить те, що органи СОН утворюються з ініціативи населення. Але і з цією точкою зору погодитися цілком не уявляється можливим. Органи СОН можна було б уважати органами з виключно громадянською природою, якби була відповідна вказівка на це в законодавстві (наприклад, як стосовно громадських організацій у Законі «Про об’єднання громадян», або стосовно ОСББ у Законі «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку»). Відсутність відповідних положень на сучасному етапі зумовлює думку, що коли йдеться про органи СОН, уявляється не досить коректним розглядати їхню природу узагальнено, а отже органи СОН можуть бути органами як із публічною, так і з громадською природою.

Окремі органи СОН можуть мати громадську природу:

– якщо їх створення ініційовано членами територіальної мікрогромади, а не публічними органами та їх посадовими особами;

– якщо вони отримують переважну частину грошових коштів не від органів публічної влади, або від органів публічної влади, але ця матеріальна підтримка не супроводжується чіткими вказівками стосовно того, на що ці кошти витрачати,

– якщо більшість персонального складу органів СОН водночас є особами, незалежними від органів публічної влади.

Учені – прихильники третього підходу до визначення природи органів СОН уважають, що вона «змішана – напіввладна, напівгромадська» [178], що ці органи є «пограничним інститутом між громадським і владним» [500], що

«органи самоорганізації населення можна розглядати як „громадсько-власні утворення”» [25]. Щоправда, автори, як правило, не конкретизують, як само розуміти таку змішану природу. Думається, є можливими два варіанти:

– певному органу СОН притаманні деякі істотні характеристики, які дозволяють віднести його до органів із публічною природою, а деякі – до інститутів добровільного неприбуткового сектора (наприклад в органі СОН більшість персонального складу є депутатами місцевої ради, цей орган отримує майже всі грошові кошти від місцевої ради, але при цьому він є цілком незалежним від її впливу);

– деякі органи СОН за своєю природою є публічними, а деякі – громадськими.

На підтримку першого варіанту висловилася О. Г. Остапенко. В авторефераті своєї кандидатської дисертації вона зазначила, що в її дослідженні також «обґрунтовується подвійна (публічна і громадська) природа ОСН (органів самоорганізації населення – *Н. М.*), діяльність яких заснована на засадах добровільності щодо взяття на себе окремих повноважень органів публічної влади, що свідчить про те, що ОСН наділені певними рисами органів публічної влади, і самоврядністю, яка їм властива, як і громадським організаціям» [313, с. 4]. Такий підхід є привабливим насамперед тому, що він дозволяє визначити природу відразу всіх органів СОН у державі. Однак він має і певні вади, найпереконливіша з яких полягає в тому, що «існування в системі місцевого самоврядування суб’єктів із подвійною природою суперечило б, по–перше, принципові поділу влади, який є основною ознакою правової держави. По–друге, це суперечило б також і теорії цілісних соціальних систем, яка є одним із найбільш перспективних напрямів у сучасній філософській науці. Адже не може один і той же соціальний елемент одночасно належати двом різним системам ... Досвід свідчить, що рано чи пізно він повністю буде підпорядкований лише одній із таких систем» [169, с. 632 – 633].

Якщо органи СОН мають публічну природу, це надає їм ряд переваг, а

саме: збільшується кількість таких органів, бо вони утворюються за вказівкою органів публічної влади, наприклад місцевої ради чи її виконавчого комітету; відповідно, органи СОН матимуть фінансування та політичну підтримку місцевої ради. Таким органам СОН скоріше, ніж органам, що утворені за ініціативою населення, будуть делеговані власні повноваження місцевої ради; усе вищезазначене може призвести до того, що значна кількість населення отримає додаткові послуги. Однак наявність органів СОН із публічною, а не громадською природою, *зменшує сферу впливу громадянського суспільства, а отже – сферу вільної самореалізації індивідів*. Також створення органів СОН у «розпорядчому» порядку, а не з ініціативи населення може призвести до *зменшення ефективності функціонування цих органів, зокрема до зменшення інтересу населення до участі в їх роботі, до зменшення довіри до них*.

Ці вади зникають, коли органи СОН мають громадську природу. Додатково, такі органи *надають послуги цілеспрямовано, тобто саме ті, які потрібні на відповідній території, задовольняючи тим самим нагальні потреби населення і витрачаючи грошові кошти ефективніше, ніж органи самоорганізації населення із публічною природою*. До вад органів СОН із публічною природою належить те, що вони утворюються тільки з ініціативи населення, а отже їх за кількістю менше, ніж органів СОН із публічною природою, таким чином, менша кількість населення отримує додаткові послуги. Із наданням органами СОН із громадською природою послуг може бути пов'язаний ще один недолік – як правило, централізоване надання послуг, особливо якщо йдеться про закупівлі, може виявитися дешевшим. Що ж до фінансів, то органи СОН із громадською природою скоріше матимуть більші матеріальні труднощі, ніж органи СОН із публічною природою.

Отже, існування органів СОН і з публічною, і з громадською природою має як переваги, так і вади. Порівняння кожної групи переваг та вад (найвагоміші з них виділено курсивом) дозволяє дійти висновку, що на

сучасному етапі більш перспективними уявляються органи СОН із громадською природою, а, отже, нормативне регулювання органів СОН доцільно здійснювати таким чином, щоб зміцнювати саме громадські начала в їх діяльності. Розглянувши перелік ознак інститутів добровільного неприбуткового сектора (організаційна єдність, приватна природа, самоуправління, неприбутковість, а також те, що інститут створюється з ініціативи населення і його існування базується на праці добровольців) доходимо висновку, що майже всі ці ознаки у більшій чи меншій мірі притаманні органам СОН. Таким чином, вважаємо доцільним при здійсненні нормативно-правової регламентації порядку створення й діяльності органів СОН приділяти увагу розвитку тих рис, які притаманні інститутам добровільного неприбуткового сектора.

Така поетапна реформа дозволить із часом перетворити всі органи СОН на інститути з громадською природою і вивести їх із системи місцевого самоврядування в Україні. Будинкові, вуличні та ін. комітети будуть створюватися і функціонувати в межах здійснення права на об'єднання, як це має місце у більшості зарубіжних країн (наприклад, у СК – центри розвитку місцевих співтовариств, у США – сусідські асоціації, у Канаді – ліги громад, в Австралії – організації громад, групи громад, в Ізраїлі – амути, в Японії – асоціації і фундації публічних інтересів і спеціальні неприбуткові корпорації). Це значно підвищить ефективність виконання ними покладених на них завдань.

1.4. Органи самоорганізації населення і територіальні мікрогромади: поняття і види

Пропозиція щодо доцільності здійснювати нормативне регулювання органів СОН таким чином, щоб зміцнювати саме громадські, а не публічні начала в їхній діяльності, багато в чому поділяється авторами Законопроекту

№ 2108, у якому запропоновано нову редакцію Закону «Про органи самоорганізації населення» (далі – Законопроекту № 2108). На сучасному етапі він знаходиться на першому читанні у Верховній Раді України (Комітет з питань державного будівництва і місцевого самоврядування, куди автором дисертаційного дослідження було направлено проект нової редакції Закону «Про органи самоорганізації населення» (далі – Законопроект), див. додаток А). Адже, незважаючи на багато позитивних змін, багато положень Законопроекту № 2108 викликають зауваження. Наприклад те, що в ньому наведено дефініцію органів СОН, яка міститься в чинному Законі «Про органи самоорганізації населення»: «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».

Зауваження викликає не тільки дефініція, але й сам термін «органи самоорганізації населення». Він є занадто загальним, а отже – не досить вдалим, коли йдеться про відображення сутності цих органів. Із цього приводу П. М. Рабінович влучно зазначив, що «в законодавстві рівень інформативності словосполучень загального використання значно нижчий, ніж рівень інформативності термінологічних конструкцій» [482]. Ю. М. Оборотов пояснює це тим, що образна, метафорична мова була історично первинною стосовно наукової термінології, і пропонує використовувати теорію метафори для належного розуміння правових текстів. На його думку, завдання герменевтичного тлумачення полягає в тому, щоб за одним змістом за допомогою метафор побачити інший, який народжується у процесі інтерпретації [296, с. 129]. З цим погоджується В.В.Дудченко [98]. Таким чином, прогалини, що виникають, заповнює Конституційний Суд, суди загальної юрисдикції та вчені у своїх доктринальних дослідженнях, використовуючи, серед інших, герменевтичні методи. Але завданням учених є і запобігання появі багатозначних чи неоднозначних термінів у законодавстві, та, якщо це вже сталося, – виявлення їх із метою

запропонувати можливі шляхи виправлення ситуації. Це стосується й терміна «органи самоорганізації населення».

Виникнення будинкових, вуличних, квартальних та ін. комітетів у містах датується початком XX 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 СОН взагалі не мали узагальненої назви); додатково дослідники пропонували терміни «громадсько-самодіяльні організації трудящих» [131, с. 5] і «самодіяльні громадські організації» [565, с. 32];

– органами територіального громадського самоврядування – варіант, який з'явився наприкінці 80-х рр. минулого століття при проведенні демократичних перетворень, був використаний у Законі «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» [413] і досі використовується у законодавстві РФ; додатково дослідники пропонували терміни «органи громадської самодіяльності населення» [18, с. 447; 565, с. 29; 487, с. 32] і «територіальні органи громадської самодіяльності» [304, с. 77];

– органами територіальної самоорганізації громадян – цей термін був використаний у Законі України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [412] 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 СОН – 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.

Термін «самодіяльність» Ц. А. Ямпольська визначала так: «Самодіяльність обов'язково передбачає ініціативу, активність, певну міру

самостійності в діях ... Слово це ... іноді означає непрофесійність, але не у значенні відсутності майстерності, а у значенні зайняття, яке не є основним для даної особи чи групи осіб» [616, с. 63]. А. Є. Чігір пояснює дефініцію «самодіяльність» у контексті домових, вуличних та ін. комітетів таким чином: «У широкому розумінні слова самодіяльними є всі громадські організації як самоврядні асоціації. Але з середини 50-х років до обігу ввійшло більш вузьке поняття самодіяльності для визначення конкретних організаційних форм соціально-політичної активності мас – форм громадської самодіяльності ... У цьому розумінні самодіяльність означає не тільки самоврядність організації, її активність, творчий пошук, але й дещо інший порядок створення та формування громадських організацій» [588, с. 11].

Пояснення вчених є досить переконливими, і може здатися, що термін «самодіяльність» є прийнятним для використання і на сучасному етапі. Але мінусів у такого рішення значно більше. По–перше, ще за часів перебування України у складі СРСР дослідники привертали увагу до того, що в доктринальній літературі «нерідко змішують органи громадської самодіяльності з творчими об’єднаннями типу художньої самодіяльності» [615, с. 20]. Так К. К. Камілов зауважив, що «існує ще третє значення слова «самодіяльні» у сенсі «непрофесійні», такі, що стосуються сфери мистецтва» [130, с. 11], і очевидно саме тому відносив квартальні комітети в містах, селищах, селах разом із самодіяльними народними театрами до такого різновиду громадських організацій трудящих, як самодіяльні організації [131, с. 189–190]. По–друге, при використанні терміна «самодіяльність» для визначення органів СОН, ці органи будуть асоціюватися з колишніми домовими, вуличними та ін. комітетами часів СРСР. Але таких асоціацій краще позбутися, тому що «незважаючи на наявність правових норм, що містили певні демократичні починання, ... слід констатувати, що вони (домові, вуличні та ін. комітети часів СРСР) у своїй діяльності не повною мірою відображали інтереси відповідних територіальних колективів, що

призвело в підсумку до практичного згасання подібної громадської активності та дискредитації таких починань» [310, с. 176].

У порівнянні з терміном «самодіяльність» термін «самоорганізація» краще підкреслює сутність органів СОН, тому що передбачає самостійну організацію своєї праці, тобто і ініціатива створення органу, і порядок його роботи, і строки його функціонування – усе залежить від відповідної ініціативи певного кола осіб. Що ж до «самодіяльності», то в цьому терміні акцент робиться саме на самостійній діяльності вже створеного інституту (хоча прояви ініціативи у створенні та (або) при створенні не виключаються). На користь цього твердження виступає й погляд законодавця, який, використовуючи термін «самодіяльність» у Законі «Про об'єднання громадян», відносить до органів громадської самодіяльності народні дружини, товариські суди тощо. Перелік є надто коротким та невичерпним, але в тому ж реченні комітети мікрорайонів, будинкові, вуличні, квартальні, сільські, селищні комітети віднесено до іншої групи [420].

У назві «органи територіального громадського самоврядування» найбільші зауваження викликає термін «самоврядування». Адже, як було з'ясовано, органи СОН створюються населенням у межах територіальної самоорганізації. Крім того, дослідники зазначають, що термін «територіальне громадське самоврядування» «відповідав природі органів самоорганізації населення лише в той період (за радянських часів), коли місцеві органи влади в Україні – Ради – були конституйовані як органи державної влади, і не має права на існування сьогодні, коли ради та їх виконавчі органи роздержавлені та є виключно органами місцевого самоврядування» [223, с. 273].

Натомість, термін «самоорганізація» має нейтральний характер, коли йдеться про природу будь-якого інституту. Крім того, він певною мірою асоціюється (але не ототожнюється!) із самоврядуванням. Так М. В. Цвік зазначає, що «самоврядування є проявом притаманних будь-якому суспільному ладу потреб людей у самоорганізації» [583, с. 4].

У законодавстві України, коли йдеться про вуличні, квартальні та ін.

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*», у ньому коло осіб, які мають право брати участь у діяльності домових, вуличних та ін. комітетів, не обмежується лише громадянами України. Адже населення – це люді, «які проживають в якомусь одному місці» [58, с. 579]. Закон України «Про органи самоорганізації населення» (далі – Закон) 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 [427].

У Законопроекті № 2108 також не змінено визначення органів СОН у порівнянні із чинною редакцією Закону. Таким чином, після прийняття законопроекту в поточному законодавстві, як і раніше, існуватимуть дві дефініції органів СОН, 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 цим Законом (Закон «Про органи самоорганізації населення», Законопроект № 2108);

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

Уважаємо, що ці визначення потребують уніфікації, уточнення та доповнення; уточнення та доповнення цих дефініцій пропонують багато дослідників, але пропозиція щодо уніфікації висловлена автором уперше.

Аналогічної вади не позбавлені й проекти законів України, які стосуються органів СОН, зокрема «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». У цьому законопроекті робоча група Всеукраїнської громадської організації «Асоціація сприяння самоорганізації населення» пропонує таке визначення органів СОН: «Представницькі органи, що створюються жителями, які досягли вісімнадцятирічного віку, не позбавлені судом дієздатності та тимчасово або постійно на законних підставах проживають на відповідній території в межах села, селища, міста» [474]. Надаючи зауваження до Законопроекту № 2108, та ж робоча група застосовує вже дещо іншу дефініцію: «Представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на частині території села, селища, міста або в межах території села, селища, якщо в територію діяльності відповідної сільської ради входить декілька сіл, для вирішення завдань, передбачених цим Законом» [475].

У зв’язку з наявністю цієї проблеми уявляється оптимальною практика Верховної Ради України не надавати повторення (чи взагалі нової) дефініції, якщо її вже закріплено в іншому законі. Як приклад можна навести Закон України від 15 березня 2001 р. «Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди)». Стаття 3 цього закону «Визначення термінів» замість дефініції «зберігач» містить відсилкову норму: «зберігач – розуміється у значенні, визначеному Законом України «Про Національну депозитарну систему та особливості електронного обігу цінних паперів в Україні» [403]. Звертаючись до нормативно-правового акта, який було прийнято раніше та який уже містить необхідний термін, з’ясовуємо, що зберігач – це «комерційний банк або торговець цінними паперами, який має дозвіл на зберігання та обслуговування обігу цінних паперів і операцій емітента з цінними паперами на рахунках у цінних паперах як щодо тих цінних паперів, що належать йому, так і тих, які він зберігає згідно з договором про відкриття рахунку в цінних паперах; при цьому зберігач не може вести реєстр власників цінних паперів, щодо яких він

здійснює угоди» [418]. Цей ефективний та, що є надзвичайно важливим, простий прийом дозволяє уникнути зайвих повторів, або – що ще гірше – наявності декількох визначень одного і того ж терміна. Стосовно дефініції органів СОН таку пропозицію висловлено автором уперше.

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 відсилкову норму, коли йдеться про завдання, які виконують органи СОН. Для усунення цього недоліку уявляється доцільним звернутися до норм Закону «Про органи самоорганізації населення», 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 відсилкової норми «для вирішення завдань, передбачених Законом «Про органи самоорганізації населення», 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 доктринальних дефініціях. О. В. Прієшкіна пропонує визначати органи СОН як представницькі органи – частини територіальної громади, які утворюються згідно з рішенням ради, обираються загальними зборами громадян або їхніми представниками з ініціативи жителів населеного пункту, котрі тимчасово або постійно

проживають на відповідній території в межах села, селища, міста [338, с. 77]. Це визначення викликає декілька зауважень. По–перше, ураховуючи, що за Конституцією України територіальна громада – це жителі села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, навряд чи можна вважати орган СОН «частиною територіальної громади». По–друге, органи СОН, як і передбачено назвою, утворюються з ініціативи жителів певної території, а не згідно з рішенням ради. До переваг дефініції належить вказівка на представницьку природу органів СОН і спроба надати авторське визначення осіб, інтереси яких захищають органи СОН, – «частина територіальної громади».

Ще одне визначення органу СОН запропоновано в дисертаційному дослідженні Д. В. Кольцової: «Це орган територіального громадського самоврядування населення за місцем його проживання, призначений для вирішення (безпосереднього або через органи місцевого самоврядування) питань місцевого значення» [150, с. 5]. У цьому визначенні цілком доречно згадується про територіальну ознаку («територіальне громадське самоврядування»), але водночас ідеться про «населення» і про «місце його проживання», що утруднює сприйняття дефініції. Крім того, уявляється недоцільною вказівка на те, що органи СОН можуть вирішувати відповідні питання безпосередньо.

У дослідженні О. Г. Остапенко «Правовий статус та організація діяльності органів самоорганізації населення в Україні» сформульовано визначення органу СОН як форми самоорганізації громадян у межах певної території за місцем їх проживання (мікрорайону, вулиці, будинку тощо), тобто як представницького, колегіального, виборного публічного органу в системі місцевого самоврядування, сформованого в дозвільному порядку, який здійснює власні й делеговані відповідною місцевою радою повноваження в межах території, визначеної рішенням цієї ради [313, с. 4 – 5]. Ця дефініція уявляється достатньо коректною, адже автору вдалося в лаконічній формі максимально чітко викласти основні ознаки органів СОН, –

виборність, колегіальність, представницький характер, звернувши при цьому увагу на особливості території їх функціонування. Зауваження викликають:

– пропозиція використовувати у визначенні органів *самоорганізації* термін «самоорганізація» («форма *самоорганізації* громадян»*);*

– те, що у визначенні йдеться про «громадян», у той час як Конституція не обмежує використання цього права тільки громадянами України;

– вказівка на публічну природу органів СОН, – це питання має дискусійний характер, і на користь того, що природа органів СОН є подвійною (як публічною, так і громадською), вище була наведена цитата із тієї ж роботи О. Г. Остапенко ([313, с. 4]).

Найбільш лаконічна дефініція була запропонована О. С. Орловським: «Це представницькі органи, що створюються частиною жителів, які досягли вісімнадцятирічного віку, не позбавлені судом дієздатності, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста» [311, с. 261]. Але це визначення уявляється дещо перевантаженим унаслідок детального переліку осіб, які мають право ініціювати створення органів СОН. Крім того, стосовно права ініціювати створення цих органів Закон «Про органи самоорганізації населення» передбачає, що воно може бути реалізоване «частиною жителів, які на законних підставах тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста або їх частин».

Більш детальний аналіз цього нормативного акта та Закону «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» надає підстави стверджувати, що існує значно більше вимог, ніж наведено в дефініції. Право створювати органи СОН 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.

Таким чином, навряд чи буде доцільним, надаючи дефініцію органу СОН, наводити вимоги до осіб, які мають право ініціювати їх створення і обирати персональний склад будинкових, вуличних та ін. комітетів. Це зробить визначення громіздким, але головне – законодавець фактично передбачає:

– право ініціювати створення органу СОН (ст. 8);

– право обирати персональний склад органу СОН («право жителів обирати до органу СОН», ст. 6);

– право бути обраними до персонального складу органу СОН («право жителів бути обраними до органу СОН» (ст. 6); статті 10, 12, 13, 21, 27 іменують цих осіб «членами органу СОН»).

Законодавство України є не досить чітким, коли йдеться про коло осіб, які можуть реалізовувати ці права. Уявляється, що ця непевність дає підстави вченим констатувати «тенденцію до перебільшення ролі територіальних громад у системі місцевого самоврядування» (В. І. Борденюк) [37, с. 15]. Відповідні протиріччя можна простежити в табл. Г.1. де автором (уперше) узагальнено інформацію стосовно суб'єктів цих прав. Найбільш вузьким буде коло осіб, які наділені правами ініціювати створення органу СОН, обирати персональний склад органу СОН 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 СОН, і найширшим, – коло осіб, інтереси яких захищають органи СОН. Міркуємо так: до визначення органу СОН доцільно включити посилання саме на це найширше коло осіб, тобто посилання на осіб, інтереси яких захищають органи СОН.

Як видно з табл. Г.1, 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 СОН 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» [382]. Із цього виходили і при розробленні Закону «Про органи самоорганізації населення»: за підсумками або конференції, або загальних зборів «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* (курсив – *Н. М.*) та домашньої адреси кожного учасника зборів (конференції) жителів» (ст. 8). Станом на грудень 2009 р. Верховна Рада України розглядає в першому читанні Законопроект № 2108; нова редакція ст. 8 є детальнішою, але й вона не ліквідує вказаної прогалини: відповідно до пропозиції суб’єктів законодавчої ініціативи, до сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради необхідно подати «список учасників зборів (конференції) із зазначенням прізвища, імені, по батькові, дати народження, *серії і номера паспорта громадянина України (або тимчасового посвідчення громадянина України)* (курсив – *Н. М.*), домашньої адреси з номером телефону та особистого підпису кожного учасника зборів (конференції)» [476].

Таким чином, іноземці та особи без громадянства фактично мають тільки право брати участь у діяльності органу СОН; надання цим особам

права ініціювати створення органу СОН не викликає заперечень, воно «буксує» тільки через недосконаліть законодавства. А ось надання іноземним громадянам та особам без громадянства прав обирати і бути обраними до персонального складу органу СОН може викликати дискусії, хоча поки що воно не привертало увагу дослідників, автор розглядає його вперше. Адже сільські, селищні, міські ради мають право делегувати органам СОН деякі зі своїх повноважень (хоча таких випадків в Україні ще не було), отже ймовірною є ситуація, що органи СОН 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 СОН.

Але як експеримент уважаємо доцільним дозволити іноземним громадянам і особам без громадянства обирати і бути обраними до органів СОН. 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 реалізовувати 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 5 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) [644]. «Обкатка» норм Хартії на рівні органів СОН 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 СОН значною мірою допоможе швидко та коректно імплементувати її норми до поточного законодавства.

З урахуванням цього нормативне визначення має такі вади:

– неточна вказівка на коло осіб, які мають право ініціювати створення органу СОН;

– неточна вказівка на територію проживання таких осіб;

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

Отже, для вдосконалення нормативного визначення перш за все вважаємо за необхідне визначитися, як саме іменувати цих осіб. Розмірковуємо, що використання відсилки до іншої норми (норм) буде недоречним, з огляду на значущість терміна, дефініція якого надається. Проілюструвати хибність такого підходу можна на прикладі визначення територіальної громади в проекті «Народна Конституція» Президента України. Відповідно до ч. 2 ст. 155, громадою (територіальною громадою – *Н.М.*) є «адміністративно-територіальна одиниця, зазначена в абзаці другому частини третьої статті 3 Конституції України, та сукупність громадян України, які проживають на її території». Ця дефініція є тим більш невдалою, що містить відсильну норму; частина 3 статті 3 проекту закріплює, що «систему адміністративно-територіального устрою України складають, в тому числі, громади – міста, містечка, села або об’єднання кількох населених пунктів» [228].

На сучасному етапі місткого і лаконічного найменування для жителів

частини населеного пункту – будинку, вулиці, кварталу, мікрорайону тощо, яке б використовувалося як усталене, – не існує. На нашу думку, такий термін має бути компактним і змістовним.

Пропозиції не використовувати територіальну складову при визначенні жителів частини населеного пункту – будинку, вулиці, кварталу, мікрорайону тощо – вчені часто висловлювали в період, коли ці комітети не були елементом системи місцевого самоврядування, а належали до органів громадської самодіяльності. Типовою є точка зору Ю. М. Козлова, який пропонував відповідні колективи громадян разом із громадськими органами, які вони створюють, іменувати «організаціями громадської самодіяльності» [142, с. 6–7].

І дійсно, визначення кола цих осіб через вказівку на певну територію призводить до появи проблеми: теоретичного порушення принципу рівності прав і свобод особи, проголошеного у Конституції України, та рівності прав громадян на участь у місцевому самоврядування, закріпленого у ст. 3 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Наявність домових, вуличних, квартальних та ін. комітетів не на всій території міста призведе до того, що мешканці тих частин міста, де ці комітети функціонують, матимуть більше можливостей для реалізації та захисту своїх прав, ніж мешканці тих будинків, вулиць, мікрорайонів, де їх не створено. Отже, існують нерівні можливості захисту прав для мешканців цього міста. Цю тенденцію відзначають і зарубіжні вчені, порівнюючи діяльність із захисту прав і свобод особистості публічних інститутів і аналогів органів СОН: «Інститути добровільного неприбуткового сектора мають тенденцію зосереджуватися на певному колі осіб, яким вони допомагають. Так, якщо інститут публічного сектора та інститут добровільного неприбуткового сектора матимуть однакову суму коштів для того, щоб надати допомогу громаді, то, як правило, перший надасть перевагу допомогти потроху багатьом громадам, а другий зосередить свою увагу на одній громаді» [712, с. 127]. Однак такий підхід інститутів добровільного сектора, і особливо центрів МС, може мати й

негативні наслідки: «Інститути публічного сектора, надаючи послуги, установлюють мінімальні стандарти та дотримуються їх. Інститути добровільного неприбуткового сектора, як правило, зосереджують свою увагу на певній громаді ... Тому контракти є оптимальним рішенням тільки коли йдеться про надання послуг вузькому колу осіб ... Крім того ... виконуючи контракти, організації зосереджуються на допомозі найбіднішим верствам населення, ігноруючи, як правило, середній клас» [711, с. 83, 94].

Поряд із цією теоретичною проблемою, існує й проблема суто практична: у разі зміни місця проживання в межах одного міста мешканець може зіткнутися з тим, що за попередньою адресою його права додатково захищалися органом СОН, а за новою адресою – ні. Отже, за відсутності територіальної складової у визначенні сфера впливу органів СОН могла б бути ширшою.

Ці аргументи, однак, є менш переконливими, ніж аргументи на користь того, щоб залишити територіальну складову у визначенні органу СОН.

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

По–друге, органи СОН 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» [610].

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

Таким чином розмірковуємо, що при визначенні жителів частини

населеного пункту – будинку, вулиці, кварталу, мікрорайону тощо – доцільно враховувати в першу чергу територію проживання. Такий же підхід обрали й ті країни, у яких аналоги органів СОН включено до системи місцевого самоврядування. Причому країни – колишні республіки СРСР визначають територіальне громадське самоврядування майже однаково – як самоорганізацію громадян за місцем їх проживання на частині території:

– поселення (РФ);

– адміністративно-територіальної одиниці (територій мікрорайонів, житлових комплексів, кварталів, вулиць, дворів, селищ, сіл) (РБ);

– аїла, селища, міста (Киргизька Республіка).

Інші пострадянські країни, у яких аналоги органів СОН включаються до системи місцевого самоврядування, використовують дещо іншу термінологію, але ідея визначення кола цих осіб через територію їх проживання залишається. У Законі РЧ «Про місцеве самоврядування» йдеться про муніципалітети та їх частини – місцеві співтовариства; у Законі РМ «Про місцеве самоврядування» – про муніципалітети і сусідські співтовариства, у Законі РС «Про місцеве самоврядування»– про муніципалітети і «більш вузькі частини муніципалітету». Аналогічний термін використовується в РХ.

У РС, коли йдеться про територію діяльності аналогів органів СОН, підхід до її визначення є нетиповим. Закон «Про місцеве самоврядування» передбачає, що аналоги органів СОН – ради – діють у межах тільки тих «більш вузьких частин муніципалітету», які окреслив сам муніципалітет. Муніципальна рада приймає рішення про те, чи буде у членів територіальних мікрогромад можливість утворювати ради будинків, ради вулиць тощо. Рішення може бути переглянуто, але воно набуде чинності тільки після того, як спливуть строки повноважень тих рад, які заплановано скасувати.

Наведені вище проблеми і варіанти їх вирішення є актуальними для держав, у яких органи СОН належать до системи місцевого самоврядування, адже важливо, щоб представницькі органи не дублювали один одного.

У законодавстві й у працях дослідників тих країн, у яких органи СОН не належать до системи місцевого самоврядування, часто трапляється термін «співтовариство». Учені виділяють «географічні співтовариства чи сусідства» [728, с. 202; 667, с. 32; 654, с. 121, 146], «територіальні співтовариства» [647, с. 59], «локальні співтовариства» [626, с. 5]. Найбільш вузьким є термін «сусідське співтовариство». Прикметник «сусідське», на думку З. О. Грунт, саме «вказує насамперед на специфічність соціальних зв'язків мікрорівня, рівня малої групи, тобто на детермінуючу роль первісних неформальних контактів, відносин «обличчя до обличчя» [87, с. 147]. Великий тлумачний словник сучасної української мови дає два визначення слова «сусід»:

1) той, хто мешкає *поруч, поблизу (курсив – Н. М.)* кого–небудь;

2) той, хто займає *найближче (курсив – Н. М.)* від кого–небудь місце [58, с. 1281].

Термін «сусіди» є скоріше побутовим, ніж доктринальним. Сусідство має елементи камерності, компактності, близькості – сусід за поверхом, сусід за під'їздом, за будинком, максимум – за вулицею. Сусіді, як правило, – знайомі між собою особи, або, принаймні, знають один одного в обличчя. Однак участь у створенні й функціонуванні органу СОН не вимагає ані настільки близького знайомства, ані настільки компактного, близького проживання осіб.

На нашу думку, термін «сусідське співтовариство» є більш вузьким, ніж необхідно для цього дослідження. Деякі вчені надають перевагу поняттю «сусідство» (Т. Говоренкова, Д. Савін, О. Чуєв [72, с. 67]), – але, коли йдеться про сусідство, мається на увазі не група осіб, а певна територія. Х. Бартон, пропонує відокремлювати терміни «сусідство» (neighborhood) і «співтовариство» зазначаючи, що «сусідство» – це населена місцевість, у межах якої місцеві жителі можуть пересуватися пішки, а «співтовариство» – це соціальний термін, що позначує співтовариство людей із спільними інтересами та сподіваннями, які поєднані зв'язками підтримки та дружби

[626, с. 5]. Таким чином, дослідники досить часто використовують його недостатньо коректно. Наприклад, І. Є. Кокарєв вдається до терміна «сусідське співтовариство» [145], зазначаючи, що це «найчастіше – 5–7 тисяч жителів, які компактно мешкають на невеликій території» [146, с. 32], але взаємин рівня «обличчя до обличчя» при такій кількості жителів досягнути неможливо!

Дослідники територіальної самоорганізації населення використовують і термін «сусідська громада», (О. С. Шоміна [598, с. 8], Л. Лаптєва [190, с. 108]), «громада» («місто складається з маленьких громад», – зазначив міський голова Львова Андрій Садовий [501]). У сучасній літературі також існують пропозиції щодо використання термінів «територіальний соціум» [141, с. 66], «колектив» [299, с. 9–10], «жителі, які становлять складову територіальної громади» [22, с. 5], «частина територіальної громади» (О. В. Прієшкіна), «мікрорівень територіальної громади» [223, с. 272], «населення мікротериторії» [22, с. 5], «мікрогромада», «територіальна мікрогромада» [169, с. 639]; «територіальний мікроколектив» [22, с. 9].

Найбільш вдалим з усіх наведених уявляються терміни «територіальна мікрогромада» і «територіальний мікроколектив». Термін «територіальний мікроколектив» уперше в літературі з'явився у 1988 р. у статті С. Н. Іванова та А. А. Югова «Територіальні колективи в системі соціалістичного самоуправління радянського народу». У цій праці автори пропонують уважати територіальними колективами соціально організовані групи людей, які відносно компактно проживають на відповідному просторі та об'єднані вирішенням спільних завдань за місцем проживання. Крім того, у статті міститься пропозиція класифікувати територіальні колективи за ступенем організаційної оформленості складових їхніх людських співтовариств на:

– територіальні макроколективи, тобто великі групи людей, які проживають у межах окремих самостійних держав чи національно–державних утворень;

– територіальні мезоколективи, які складаються з громадян, які

проживають у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

– територіальні мікроколективи, які складаються з населення, що мешкає всередині адміністративно-територіальних одиниць на певних територіях, які не мають установлених кордонів [121, с. 97].

Гадаємо, більш точним, ніж «територіальна мікрогромада», був би термін «територіальний мікроколектив». Однак, ураховуючи використання терміна «територіальна громада» на конституційному рівні, а також те, що в Законах «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про органи самоорганізації населення» йдеться про «територіальну громаду», а не про «територіальний мікроколектив», з метою уніфікації термінології на нормативному і доктринальному рівні, далі у дослідженні йтиметься саме про «територіальну мікрогромаду» і «територіальну громаду».

Очевидно, що територіальна мікрогромада є складовою частиною територіальної громади.

Конституція України відносить до територіальної громади жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста [224]. У цьому визначенні акцент поставлено на таких ознаках:

– територіальна громада складається винятково з фізичних осіб;

– ці фізичні особи проживають у межах населеного пункту, причому О. Ф. Фрицький зазначає, що «первинним фактором є жителі, а вторинним – територія, на якій громада розташована» [573, с. 60].

Але, коли є потреба відзначити тільки факт спільного проживання фізичних осіб у населеному пункті, коректним буде використання термінів «жителі», «мешканці», «населення». Науковці по–різному розставляють акценти, коли характеризують термін «населення». Так А. Є. Чігір, розглядаючи можливості участі населення в діяльності громадських організацій, зауважує, що «під населенням ми, як правило, розуміємо усіх людей, в тому числі дітей, ... та громадян інших держав» [588, с. 34]. Дослідники також визначають, що «населення міста складають усі його жителі незалежно від строків проживання та місця народження» (М. П.

Орзіх, [301, с. 73]). Але при такому підході до складу територіальної громади, а отже – і територіальної мікрогромади увійдуть особи, які, наприклад, прибули до цього міста у відрядження, приїхали як туристи чи до родичів тощо та проживають в готелі, орендують квартиру чи будинок, і таке інше. У зв'язку з цим, гадаємо, доцільним буде включати до складу територіальної громади і територіальної мікрогромади не просто осіб, які в даний час проживають у населеному пункті, а тільки осіб, які проживають у населеному пункті достатньо тривалий період.

Цей погляд підтримує як законодавець, так і численні дослідники. Розвиваючи положення Конституції, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [411]. В. П. Рубцов розглядає територіальну громаду як «самоорганізовану спільноту громадян, що об'єднані за ознакою постійного проживання з метою задоволення в межах закону своїх колективних потреб і запитів та захисту своїх законних прав та інтересів» [495, с. 3]. А. М. Колодій і А. Ю. Олійник визначають територіальну громаду як жителів, які об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста [147, с. 282].

Гадаємо, що для визначення строку проживання, який можна вважати постійним, доцільно звернутися до норм чинного законодавства, зокрема до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Цей нормативно-правовий акт містить поняття «місце проживання», яке визначено як «адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком понад шість місяців на рік» [452].

Отже, однією з ознак територіальної громади і територіальної мікрогромади є проживання її членів на території відповідного населеного пункту строком понад шість місяців на рік. Виокремлення цієї ознаки

територіальної громади вказує ще на одну, – адже строк у шість місяців уявляється прийнятним для того, щоб між фізичними особами, які є членами територіальної громади і територіальної мікрогромади, виникли відносно стійкі прямі соціальні зв'язки. На думку численних дослідників, наявність саме таких зв'язків між місцевим населенням є невід'ємною ознакою територіальних громад. Наприклад, С. Є. Саханенко відмічає «тривалі, стійкі, більш–менш оформлені зв'язки, які виникають в процесі взаємодії людей» [505, с. 96], З. О. Грунт – «прямі людські зв'язки», «соціальні зв'язки мікрорівня, рівня малої групи, ... первісні неформальні контакти, відносини «обличчя до обличчя» [87, с. 146, 147], М. О. Баймуратов – «територіально–особистісні зв'язки системного характеру» [15, с. 97].

Р. Шеффер вважає за необхідне наявність не самих зв'язків, а «достатньо інтенсивного спілкування людей один з одним», відзначаючи, що «це спілкування може бути не завжди активним, але воно повинно бути явним» [709]. Але знов–таки, як наслідок такого спілкування, спричиненого проживанням на території відповідного населеного пункту, неодмінно виникають відносно стійкі прямі соціальні зв'язки. Безперечно, важко уявити ситуацію, при який соціальні зв'язки між жителями населеного пункту чи його частини відсутні взагалі. Але в даному випадку в першу чергу йдеться про те, чи потрібно звертати на них увагу. Наприклад, при визначенні кола осіб, які сплачують податок із доходів фізичних осіб, та при визначенні ставки цього податку, береться до уваги місце проживання фізичних осіб, які є платниками цього податку (резидент або нерезидент); для податкових органів не має значення, чи ці фізичні особи – платники податку – мають соціальні зв'язки з будь-якими іншими фізичними особами, які проживають на тій же території. З іншого боку, трапляються випадки, в яких важливою є тільки наявність відносно стійких соціальних зв'язків між фізичними особами, а, отже, ці особи не обов'язково повинні проживати на території одного населеного пункту (наприклад, коли фізичні особи виступають як засновники господарчого товариства).

До характерних рис територіальних громад, які є суттєвими для характеристики територіальних мікрогромад, належать такі:

– територія, на якій існує територіальна громада, завжди збігається з межами населеного пункту;

– члени територіальної громади – це фізичні особи (громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства), які постійно проживають у відповідному населеному пункті;

– між членами територіальної громади існують відносно стійкі прямі соціальні зв'язки, що виникають із приводу проживання на відповідній території.

Одним з авторів, які при визначенні територіальної громади поєднує всі вищенаведені ознаки, є М. О. Баймуратов. Він визначає територіальну громаду (у його статті – місцеве співтовариство – *Н. М.*) як сукупність фізичних осіб, які постійно мешкають на певній території і пов'язані між собою територіально–особистісними зв'язками системного характеру [15, с. 97].

Територіальна мікрогромада буде відрізнятися розмірами території, на якій мешкають її члени, – що й відображено в цьому терміні за допомогою префікса «мікро–». Ще одна риса, притаманна територіальним мікрогромадам, стосується того, що вони, на відміну від територіальних громад, можуть існувати на різних рівнях: будинку, двору, вулиці, мікрорайону, району у місті тощо.

Отже, територіальна мікрогромада – це жителі частини населеного пункту (будинку, вулиці, кварталу, мікрорайону тощо), між якими існують відносно стійкі прямі соціальні зв'язки.

Виходячи із цього, уважаємо за доцільне на нормативному рівні визначити органи СОН як представницькі органи, що захищають соціальні, економічні, культурні й інші інтереси місцевого характеру членів територіальної мікрогромади. Використання терміна «територіальна мікрогромада» робить дефініцію більш компактною та більш легкою для

сприйняття.

Отже, мікрогромада займає частину площі села, селища, міста, мешканці якого вважаються територіальною громадою. Таким чином, як правило, межі території мікрогромади не збігаються з адміністративно-територіальним поділом. Виняток становлять села, об’єднані в одну громаду для здійснення місцевого самоврядування, і райони в містах, – у цих випадках територіальна мікрогромада може існувати в межах такого села або району в місті (адже їх мешканці вважаються не громадою, а частиною громади). Отже, члени не всіх територіальних мікрогромад матимуть право на створення селищного комітету і комітету району в місті, – відповідно до законодавства, орган СОН не може утворюватися в межах населеного пункту або його частини, кордони якої збігаються з межами діяльності будь-якого органу місцевого самоврядування.

Визначення цього ж терміна запропоновано в Законопроекті № 2108; «територіальна мікрогромада» у його тексті іменується «мікрогромадою». Відповідно до ст. 1 Законопроекту, мікрогромада – це частина членів територіальної громади, яка об’єднана компактним проживанням та відносною спільністю соціальних, культурних, побутових та інших потреб, у межах поселення якої створюється орган самоорганізації населення. У цій дефініції зауваження викликає зв'язок між утворенням органу СОН і наявністю територіальної мікрогромади. Виходячи з логіки авторів, мікрогромада починає існувати з моменту створення органу СОН. На нашу думку, це твердження є дискусійним. Уважаємо, що мікрогромади існують незалежно від наявності або відсутності на певній території як органів СОН, так і ОСББ та інших інститутів територіальної самоорганізації населення.

Поняття «територіальна мікрогромада» є більш широким за поняття «сусідське співтовариство». Іноді територіальна мікрогромада та сусідське товариство можуть збігатися (у разі, якщо орган СОН створюється та діє в межах під’їзду, будинку, вулиці, провулка, проспекту тощо). В інших випадках одна територіальна мікрогромада може об’єднувати кілька

сусідських співтовариств – у разі, якщо орган СОН створюється та діє в межах кількох мікрорайонів, району в місті, іншої великої частини населеного пункту або самого населеного пункту, якщо межі цієї території не збігаються з межами діяльності будь-якого органу місцевого самоврядування.

Уважаємо за доцільне, крім визначення територіальної мікрогромади, надати декілька класифікацій територіальних мікрогромад, урахування яких є необхідним для здійснення ефективної нормативно-правової регламентації створення й функціонування органів СОН.

Може здатися, що підставою для класифікації могла б стати кількість членів територіальної мікрогромади. Але для того, щоб класифікація мала практичне значення, більш доцільним уявляється виходити не просто із загальної кількості членів територіальної мікрогромади, а із загальної кількості членів територіальної мікрогромади, які мають право голосу на місцевих виборах. У разі виникнення необхідності проведення загальних зборів або конференції жителів (наприклад у процесі створення органу СОН) важливо знати, скільки осіб на відповідній території мають таке право, – це дозволяє вирішити, проводити загальні збори або конференцію. Адже з об’єктивних умов досить проблематичним буде забезпечити приміщення, реєстрацію, можливість обговорювання рішення, якщо на загальних зборах будуть присутні більш ніж 250 – 300 осіб. Ураховуючи, що не всі члени територіальної мікрогромади, які мають право голосу на місцевих виборах, будуть зацікавлені у розгляді та обговоренні відповідного питання, або матимуть можливість узяти участь у зборах тощо, можна вважати, що проведення загальних зборів буде, як правило, ефективним, якщо до територіальної мікрогромади входить не більш як 500 членів, які мають право голосу на місцевих виборах. Інакше доцільним буде проведення не загальних зборів, а конференції жителів. Для того, щоб запропонувати вищенаведену цифру, було використано досвід РФ. Так у місті Москва законодавство містить вимогу до кількості осіб, які беруть участь у зборах, та

відповідно похідну від неї вимогу – вимогу до приміщення, в якому будуть проводитися збори. Збори жителів будинку, групи будинків чи невеликих населених пунктів проводяться, якщо загальна кількість громадян, які мають право на участь у зборах, не перевищує 500 осіб та є приміщення, придатне для проведення зборів. У деяких випадках, за умови отримання відповідного дозволу, можуть проводитися збори і з більшою кількістю учасників. У випадках, коли питання, які виносяться на розгляд, безпосередньо стосуються інтересів більше ніж 500 жителів, які мають право на участь у зборах, або скликати збори не уявляється можливим, проводиться конференція [259].

На підставі цього автором уперше висувається пропозиція класифікувати територіальні мікрогромади за кількістю їх членів, які мають право голосу на місцевих виборах, на:

– маленькі територіальні мікрогромади (територіальна мікрогромада налічує до 500 членів, які мають право голосу на місцевих виборах);

– великі територіальні мікрогромади (територіальна мікрогромада налічує більш ніж 500 членів, які мають право голосу на місцевих виборах).

Ця класифікація буде доречною при здійсненні нормативно-правової регламентації питань, пов’язаних із проведенням загальних зборів і конференцій жителів. Це питання є нагальним і викликає спори, один з яких зараз розглядається в Одеському окружному адміністративному суді (справа № 2–а–4941/08). Позивачем є Прокуратура міста Одеса в інтересах держави в особі Одеської обласної державної адміністрації, відповідачем – Одеська міська рада, а третіми особами без самостійних вимог – комітет одного з мікрорайонів міста Одеса (орган СОН «Золотий берег») і управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення міста Одеса. На думку позивача, проблема полягає в тому, що при утворенні органу СОН загальні збори було проведено з порушенням вимог нормативно-правових актів стосовно представництва членів територіальної мікрогромади: було неправильно визначено кількість представників та неправильно

підтверджено їхні повноваження.

Однак позивач проігнорував два принципові для цієї справи акти, положеннями яких керувалася ініціативна група при створенні органу СОН «Золотий берег». По–перше, це Закон «Про місцеве самоврядування в Україні». Цей закон у ст. 1 дає визначення терміна «загальні збори» (загальні збори – зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення), а також у ст. 8 передбачає, що:

«1. Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення.

2. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності.

3. Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади» (курсив – Н. М.).

Статут територіальної громади міста Одеса поки що не прийнято; Закон «Про загальні збори громадян» також. Але існує Положення «Про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні», затверджене Постановою Верховної Ради від 17 грудня 1993 р. Стаття 8 положення регламентує порядок скликання загальних зборів громадян і зокрема передбачає, що «у випадках, коли скликання зборів пов'язане з певними організаційними складнощами, можуть скликатися збори (конференції) представників громадян населених пунктів, мікрорайонів, житлових комплексів, вулиць, кварталів, будинків та інших територіальних утворень. *Норми представництва на них визначаються відповідною Радою, її виконавчим органом або органом територіальної самоорганізації громадян» (курсив – Н. М.);* зараз ці органи мають назву «органи СОН».

Восени 2006 р. при підготовці проведення загальних зборів для ініціювання створення органу СОН ініціативна група ознайомилась із цими актами. Оскільки Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон «Про органи самоорганізації населення» та Положення «Про загальні збори

громадян за місцем проживання в Україні» не містять взагалі ніяких норм представництва, ініціативна група визначала норми представництва самостійно (відповідно до ст. 8 Положення «Про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні»), але керуючись Положенням про органи самоорганізації населення в місті Одеса, затвердженим рішенням Одеської міської ради від 14 січня 2002 р. Стаття 2.1.2 цього положення також виходить із того, що квоту представництва визначає ініціативна група, і містить чітку вказівку, що при створенні ради (комітету) мікрорайону квота представництва становить не менш ніж по одному представнику від 20 приватних будинків і по одному від 40 квартир багатоквартирних будинків.

Восени 2006 р. на території мікрорайону «Золотий берег» за даними Книги обліку будинків, власників будинків, мешканців, виборців знаходилося 1915 будинків. У процесі обрання представників для проведення конференції (по одному від кожних 20 приватних (одноквартирних) будинків і по одному від 40 квартир багатоквартирних будинків) ініціативною групою було виявлено:

– які будинки належали одному власнику, тобто є одноквартирними (приватними), а які – поділено на частини між кількома власниками, отже мали відокремлені входи, під'їзди до будинків, тобто є багатоквартирними. На території мікрорайону є багато дачно–будівельних кооперативів, і найчастіше саме ці будинки були поділені між 2–ма – 4–ма власниками. Хоча дачі і не є квартирами, ініціативна група враховувала і будинки дачно–будівельних кооперативів;

– які будинки перебували в процесі будівництва (напівзбудовані і після цього заморожені, деякі перебували в процесі розбирання, деякі просто були відсутні – земельна ділянка була без будівель). Ініціативна група враховувала і напівзбудовані або напівзруйновані будинки, через будівельників залишала повідомлення для власників, адже ці особи також є зацікавленими в тому, щоб узяти участь у загальних зборах.

Після цієї тривалої роботи ініціативною групою було підраховано

кількість реально існуючих приватних і багатоквартирних будинків, та визначено кількість представників, виходячи із квоти 1 особа від 20 (реально існуючих) приватних будинків та 1 особа від 40 (реально існуючих) багатоквартирних будинків. Кількість представників склала 84 особи.

Саме ця кількість будинків і кількість представників була оприлюднена на початку конференції, на якій були присутні від Київської райадміністрації начальник відділу по роботі з громадськими організаціями і головний спеціаліст цього ж відділу. Ініціативна група ще раз надала пояснення стосовно того, як відбувалося обрання та визначення кількості представників, навела конкретні цифри. Цю ж кількість будинків і кількість представників було включено до протоколу конференції, на підставі якого орган СОН було зареєстровано (документи прийняв та розглядав юридичний відділ міськради та начальник відділу по роботі з громадськими організаціями). Знов-таки, ініціативна група навела конкретні цифри, показала чернетки з адресами, контактною інформацією, розрахунками тощо.

Стосовно документів, що підтверджують представництво, позивач не зміг конкретно послатися на норму законодавства, яка була порушена, указавши нормативно-правовий акт та статтю. Слід зауважити, що жоден із наведених вище нормативно-правових актів не містить ніякої згадки про такі документи: ні про те, що вони повинні бути, ні про те, які це документи. При проведенні конференції неможливо врахувати норми права, які не існують, особливо зважаючи на те, що ініціативна група діяла за принципом «дозволено все, що не заборонено законом».

У зв’язку із цим гадаємо, що запропонована автором класифікація територіальних мікрогромад за кількістю їх членів, які мають право голосу на місцевих виборах, потребує закріплення на нормативному рівні. У такому разі зникнуть питання стосовно того, проводити загальні збори чи конференцію, стосовно норм представників, а в разі прийняття Закону «Про загальні збори громадян» – і стосовно належного оформлення повноважень представників.

Деякі вчені пропонують розрізняти територіальні мікрогромади залежно від того, чи є вони «життєздатними» (І. Є. Кокарев) або «дієздатними» (О. В. Прієшкіна). О. В. Прієшкіна, використовуючи термін «дієздатність» стосовно громади, має на увазі «широку участь громадян у вирішенні питань місцевого значення» [339, с. 106]. І. Є. Кокарев зауважує, що «живу громаду характеризують розвинуті сусідські зв'язки, не тільки тісні сусідські взаємовідносини, ... але й об'єднання жителів, які взаємодіють за інтересами та при наявності проблем» [146, с. 32]. Але критеріїв життєздатності у своїх працях він не наводить, тому є не досить зрозумілим, які саме сусідські співтовариства слід уважати життєздатними. Наприклад, мешканці всіх квартир будинку за весь період свого проживання об'єднувалися тільки один раз – для того, щоб зібрати кошти на купівлю та монтаж нового відеофону у під'їзді. Чи є мешканці цього будинку життєздатним сусідським співтовариством?

С. Шонберг та Р. Розенбаум пишуть про «життєздатний мікрорайон» і «життєздатне сусідське співтовариство», визначаючи його як «таке співтовариство, жителі якого об'єднуються, щоб впливати на різні аспекти місцевого соціального порядку, де жителі ставлять цілі колективного життя і де у них є можливості для досягнення цих цілей». На їхню думку «для того, щоб мікрорайон можна було вважати життєздатним, на його території, крім всього іншого, повинні існувати:

– таке сусідське співтовариство, яке має достатньо впливу для того, щоб випрацьовувати спільне бачення свого майбутнього, впливати на політику місцевої адміністрації і на прийняття владних рішень, які стосуються місцевого життя;

– такі органи громадського самоврядування, які здатні створити та підтримувати конструктивні відносини з усіма службами, що забезпечують життєдіяльність, з агентствами і департаментами, які діють на його території, із власниками муніципальних, державних, приватних та громадських ресурсів» [708].

Одним із проявом життєздатності територіальних мікрогромад, який легко відстежити, є створення ними постійного органу або організації (органу СОН, об'єднання співвласників багатоквартирного будинку, житлового кооперативу тощо).

Ці міркування дозволяють запропонувати таку класифікацію територіальних мікрогромад:

– територіальні мікрогромади, які не мають свого постійного органу або організації;

– мікрогромади, члени яких реалізували своє право на територіальну самоорганізацію.

Обидві класифікації запропоновані автором уперше в українській юридичній науці.

У підрозділі 1.3 наводилися пропозиції стосовно окремого статистичного обліку ОСББ і будинкових, вуличних, квартальних та ін. комітетів. Інформація про динаміку кількості територіальних громад, члени яких скористалися своїм правом на територіальну самоорганізацію, або про відсутність такої динаміки, буде дуже слушною, коли йдеться про оцінку ефективності чинного законодавства. Зокрема, різке збільшення або зменшення кількості того чи іншого виду комітетів дозволить своєчасно виявити причину такого явища та внести відповідні зміни до нормативно-правових актів. Отже, наведена класифікація підкреслює необхідність окремого обліку органів СОН та їх видів.

Коли йдеться про територіальні мікрогромади, які реалізували своє право на територіальну самоорганізацію, утворивши органи СОН, суттєвою для оцінювання ефективності нормативно-правової регламентації створення й діяльності цих органів, для розуміння обсягу наявних у цих комітетів можливостей, є інформація стосовно того, чи є цей орган СОН юридичною особою. Від цього залежатиме, якою буде фінансова і матеріальна база діяльності будинкових, вуличних та ін. комітетів, чи зможуть вони отримати делеговані повноваження від місцевих рад тощо.

Ідея подібної класифікація була висловлена ще за радянських часів. Так Р. В. Бершеда, розглядаючи самодіяльні організації радянських громадян, залежно від їх організаційного оформлення (і, як наслідок, – залежно від обсягу повноважень, форм та методів роботи) виділяла три категорії:

1) організації, які отримали правове оформлення та діють на підставі положення про них, яке затверджено відповідним державним органом;

2) організації, які не мають правового оформлення, але є постійними;

3) організації або групи самодіяльності, які виникають за певних умов або в певний період через спільність ідей та завдань, але є такими, що не пов’язані постійністю організації і своєї діяльності [29, с. 192].

Ця пропозиція, а також положення Закону «Про органи самоорганізації населення» надають підстави запропонувати:

1) класифікувати органи СОН за наявністю або відсутністю в них ознак юридичної особи на:

– органи СОН, які легалізовані шляхом реєстрації (є юридичними особами);

– органи СОН, які легалізовані шляхом повідомлення (не є юридичними особами);

2) класифікувати будинкові, вуличні, квартальні та ін. комітети за наявністю або відсутністю в них повноважень, делегованих відповідною місцевою радою, на:

– органи СОН, яким відповідна місцева рада делегувала деякі зі своїх власних повноважень;

– на органи СОН, які здійснюють виключно повноваження, надані їм Законом України «Про органи самоорганізації населення».

Ця пропозиція на сучасному етапі має виключно теоретичне значення: жоден орган СОН в Україні ще не отримав делегованих повноважень. Це пов’язано з відсутністю нормативно-правової регламентації процесу делегування. Але її підсумки вже вказують на прогалини у законодавстві, які потрібно ліквідувати. Після закріплення процесу делегування вона

вказуватиме на рівень ефективності відповідних правових норм.

При наданні подальших пропозицій стосовно класифікацій органів СОН використовувались праці В. С. Кашо, Б. М. Страшуна, Б. М. Габричідзе і О. К. Конєва, у яких вони розглядали аналоги сучасних органів СОН, що існували за часів СРСР. Незважаючи на те, що відповідний інститут в СРСР досліджувала велика кількість науковців, тільки в статтях та монографіях наведених вище авторів містяться положення щодо можливих підстав для класифікацій цих органів. Деякі підстави для класифікацій випливають із Закону «Про органи самоорганізації населення», але в цьому нормативному акті акцент на них не робиться. Міркуємо так: групування органів СОН за різними підставами класифікацій сприятиме як подальшому розвитку законодавства, так і появі та збільшенню кількості відповідних доктринальних досліджень. Класифікації мають високий рівень практичного значення як для працівників органів місцевого самоврядування та органів державної влади, які безпосередньо взаємодіють з органами СОН, так і для самих членів територіальних мікрогромад, які, ознайомившись із ними при створенні органу СОН, мають можливість обрати найбільш прийнятний для них варіант, тобто максимально повно задовольнити свої потреби.

Доцільно виділяти органи СОН сільських населених пунктів (сіл і селищ) і органи СОН міст. Навіть враховуючи існуючу на сучасному етапі позицію законодавця – можливість створювати органи СОН в населених пунктах усіх видів, функціонування органів самоорганізації населення саме в містах уявляється найбільш ефективним. Для невеликих сільських поселеннях перспективним є використання спрощеної системи місцевого самоврядування (сільський сход та сільський голова, за відсутністю сільської ради), що виключає необхідність у створенні органів СОН.

Для територіальних мікрогромад автором було запропоновано підставу класифікації залежно від кількості членів територіальної мікрогромади, які мають право голосу на місцевих виборах. Пропонуючи цю підставу для класифікації, автор виходила з того, що Закон «Про місцеве самоврядування

в Україні» передбачає таку форму безпосередньої участі членів територіальних громад та територіальних мікрогромад у вирішенні питань місцевого значення, як загальні збори і конференції жителів. Для органів СОН практичну значущість матиме не стільки кількість членів територіальної мікрогромади, інтереси яких захищає орган СОН, скільки територія їх проживання, адже цілком закономірним є те, що орган СОН, який представляє інтереси, наприклад, будинку, матиме інші цілі, повноваження, внутрішню структуру тощо, у порівнянні з органом СОН мікрорайону.

Стаття 7 Закону «Про органи самоорганізації населення» надає перелік видів органів СОН залежно від території, у межах якої діє такий орган. Ідеться про створення:

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

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

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

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

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

Законопроект № 2108 у цьому відношенні є більш детальним. Стаття 7 закріплює, що орган СОН створюється за територіальною ознакою, і передбачає впровадження трьох управлінських типів органів СОН:

– органи СОН вищого рівня: управи районів у містах, сільські, селищні управи;

– органи СОН середнього рівня: комітети мікрорайонів, житлових

комплексів;

– органи СОН базового рівня: будинкові, вуличні, квартальні комітети, а також інші органи самоорганізації населення, створені за територіальною ознакою.

Уявляється, що Законопроект поєднує в межах однієї класифікації органи місцевого самоврядування, створення яких є обов'язковим (вони іменуються органами СОН вищого рівня), із власне органами СОН, створення яких є факультативним (середній та базовий рівень). На користь цього твердження свідчить наступна частина ст. 7 Законопроекту: «Територія, у межах якої діє орган самоорганізації населення вищого рівня, визначається законом, а базового та середнього рівнів – визначається рішенням ради при наданні дозволу на його створення виходячи із рішення зборів (конференції) про утворення органу самоорганізації населення, із урахуванням соціально-економічної цілісності села, селища, міста». Отже фактично Законопроект впроваджує два рівні органів СОН: базовий і середній. Думається, автори виходили з того, щоб не було конкуренції між органами СОН базового і середнього рівня (наприклад між будинковим комітетом і комітетом мікрорайону, на території якого будинок розташовується). Законопроект передбачає, що «органи самоорганізації населення різних рівнів, що діють на одній території, можуть укладати між собою двосторонні або багатосторонні договори щодо розподілу власної компетенції у межах своїх повноважень» (ст. 7), у ньому немає згадки про те, що ці два рівні впроваджують яке–небудь підпорядкування, ієрархічну структуру органів СОН. Але така норма матиме й недоліки: наявність двох рівнів може викликати ставлення до органів СОН базового рівня як до нижчих порівняно з органами СОН середнього рівня. Крім того, використання термінів «базовий рівень» і «середній рівень» стосовно органів СОН і «вищий рівень» стосовно органів місцевого самоврядування певною мірою свідчить про те, що управи районів у містах, сільські, селищні управи, які пропонується створити, матимуть керівні функції стосовно органів СОН.

Аналогічні пропозиції існують і у літературі. Т. Щербань вказує, що «доцільно було б створити ієрархію органів СОН, де б будинкові, вуличні, квартальні комітети були підпорядковані комітету мікрорайону» [603, с. 90]. Автори монографії «Ради в містах і органи громадської самодіяльності», розглядаючи систему органів громадської самодіяльності населення (на сучасному етапі – органів СОН – *Н. М.*), умовно визначали в ній ланки двох ступенів:

– ланками першого ступеня були будинкові, вуличні та квартальні комітети;

– ланками другого ступеня – комітети мікрорайонів, а також органи, які об'єднували діяльність органів громадської самодіяльності першого ступеня не за ознакою мікрорайону, а в масштабі всього міста чи району в місті [487, с. 59].

В. С. Кашо поділяв органи територіального громадського самоврядування на дві групи:

– органи ТГС житлових масивів (ради або комітети мікрорайонів, житлових комплексів), щоправда, не надаючи критеріїв житлових масивів та житлових комплексів;

– інші органи самоврядування населення за місцем проживання (ради або комітети вулиць, кварталів, будинків) [134, с. 80].

Більш вдалою є пропозиція Б. М. Габрічідзе та О. К. Конєва, які пропонували виділяти такі групи комітетів громадян за місцем проживання:

– будинкові;

– вуличні (квартальні);

– мікрорайонів міст [65, с. 6].

З урахуванням норм чинного законодавства України і пропозицій вчених автором запропоновано виділяти такі види органів СОН залежно від типу території, у межах якої діє цей орган:

1) у межах будинку – будинкові органи СОН, які захищають інтереси членів територіальних мікрогромад 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 СОН. Більшість вчених об’єднують їх в одну групу ([571, с. 91; 65, с. 6]), адже і вуличні, і квартальні органи СОН захищають інтереси членів територіальних мікрогромад житлових будинків, які розташовані:

– на одній вулиці (територія між двома рядами будинків для руху транспорту та пішоходів, яка включає проїзну частину [537]); провулку; проїзді; проспекті ((від лат. prospectus – огляд, панорама) – пряма, довга та широка вулиця в населеному пункті [536]) 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 [534]). Сфера діяльності органів СОН вулиць (кварталів) буде ширшою, ніж у тих органів СОН, які представляють інтереси житлового будинку. До повноважень, які будуть здійснювати органи СОН 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;

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

– органи СОН мікрорайонів – вони захищають інтереси членів територіальних мікрогромад одноквартирних та багатоквартирних житлових будинків, які розташовані на території кількох кварталів. Мікрорайоном уважається структурно–планувальна одиниця поділу території населеного

пункту, яка складається із житлових будинків та установ обслуговування [535]. Мікрорайони є первинними територіальними складовими частинами міських поселень, просторовою базою цілого комплексу служб [18, с. 447], 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» [297, с. 4]. Оптимальні розміри мікрорайону визначають, виходячи з умов найдоцільнішої організації проживання й відпочинку населення та виховання дітей (у межах нормативної густоти забудови залежно від кількості поверхів житлових будинків) [487, с. 38];

- органи СОН села, селища, району в місті (район у місті створюють декілька мікрорайонів; він «обслуговується комплексом культурно-побутових установ та включає систему озеленення» [533]); територія діяльності органу СОН не повинна збігатися з територією діяльності відповідної місцевої ради.

Одна з можливостей практичного використання цієї класифікації наводиться в розділі 4 дисертаційного дослідження, при наданні пропозицій щодо внутрішньої структури будинкових, вуличних, квартальних та ін. комітетів.

Висновки до розділу 1

1. Упродовж усього періоду існування органів СОН порівняльно-правових досліджень їх із зарубіжними аналогами проводилося небагато. На нашу думку, це зумовлюється двома основними причинами: мовним бар'єром і тим, що часто пошук аналогів органів СОН є утрудненим.

Для подолання останньої проблеми автором розроблено і випробувано на практичних прикладах методику пошуку аналогів органів СОН у зарубіжних країнах. Вона передбачає два етапи. Перший етап – пошук

аналогів у системі місцевого самоврядування, у разі їх відсутності – перехід до другого етапу і пошук серед інститутів громадянського суспільства, точніше – серед інститутів добровільного неприбуткового (третього) сектора. Третій сектор і родинний сектор разом утворюють громадянське суспільство.

Із метою з'ясування ознак інститутів третього сектора, досліджено його місце в полісекторній моделі суспільства, у громадянському суспільстві; за результатами порівняльно-правового дослідження вдосконалено нормативну, функціональну, економічну і структурно-операційну дефініції добровільного неприбуткового сектора та визначено основні ознаки його інститутів. Основними ознаками інститутів добровільного неприбуткового сектора є приватна природа; наявність іншої, ніж отримання прибутку, основної мети діяльності; організаційна єдність; самостійність в управлінні, у вирішенні поточних проблем (без втручання органів публічної влади та їх посадових осіб).

2. Для проведення порівняльно-правового дослідження запропоновано поділяти зарубіжні країни на дві групи залежно від того, чи належать органи СОН до муніципальної системи.

При розгляді держав, у яких органи СОН належать до муніципальної системи, виявлено, що типовою країною цієї групи є Російська Федерація. Виявлено, що вивчення її практики є актуальним для України з огляду на спільний історичний досвід і на подібність правових систем і систем місцевого самоврядування. За допомогою методики пошуку об'єктів для порівняльно-правових досліджень органів СОН визначено, що їх аналогами у Російській Федерації є органи територіального громадського самоврядування.

При розгляді держав, у яких органи СОН не належать до муніципальної системи, виявлено, що типовою країною цієї групи є Сполучене Королівство. Вивчення його досвіду є актуальним для України з огляду на давні демократичні традиції цієї держави у сфері територіальної самоорганізації населення та успіхи в адаптації національного законодавства до стандартів

ЄС. За допомогою методики пошуку об'єктів для порівняльно-правових досліджень органів СОН визначено, що їх аналогами у Сполученому Королівстві є центри місцевих співтовариств.

3. В Україні органи СОН рідко привертали увагу вчених. Перший етап розвитку їх досліджень припав на середину 30-х рр. минулого століття. Але напрацювання вчених зводилися до узагальнення досвіду функціонування органів СОН (дослідження С. Чугунова, П. Срібного, Н. Валевського, Г. Михайлова та ін.). Досить часто до таких видань включалися повністю або частково акти місцевих рад, які регламентували їх діяльність.

Другий етап розвитку досліджень органів СОН збігся з початком 60-х рр. минулого століття, коли майже в кожній республіці СРСР було прийнято положення, що регламентували їх створення й діяльність. Дослідження цього етапу були більшими за обсягом, ніж дослідження першого етапу, але аналогічними за структурою: більшу частину книги займали локальні акти, а відсутність глибоких теоретичних напрацювань компенсувалася наведенням практичних прикладів.

Наприкінці 60-х – на початку 70-х рр. минулого століття органи СОН на доктринальному і нормативному рівні було віднесено до органів громадської самодіяльності. Як різновид органів громадської самодіяльності, вони привертали увагу Ц. А. Ямпольської, А. І. Лук'янова і Б. М. Лазарева, К. К. Камілова, Ю. М. Козлова, І. П. Бутка, М. І. Корнієнка, Г. В. Стоянова, деяких інших дослідників. У результаті ситуація з доктринальним забезпеченням створення й функціонування органів СОН значно покращилася: було розроблено теоретичний фундамент для їх подальшого становлення.

Третій етап розвитку досліджень органів СОН розпочався після прийняття Закону «Про органи самоорганізації населення» у 2001 р. та триває досі. Поки що існують лише дві монографії, присвячені органам СОН (обидві написані автором дисертаційного дослідження). За цей період було захищено 3 кандидатські дисертацій, присвячені проблемним питанням

створення й функціонування органів самоорганізації населення (О. С. Орловським, Д. В. Кольцовою і О. Г. Остапенко), авторським колективом у складі О. С. Орловського, А. С. Крупніка і В. І. Брудного, поодинці та у співавторстві, було видано серію брошур, присвячених різним аспектам діяльності органів СОН. Крім того, з'явилося періодичне видання, присвячене проблемам органів СОН, – щомісячна газета «Сусідський вісник».

Але протягом майже 70 років досліджувалися будинкові, вуличні, квартальні та ін. комітети з публічною природою. Відхід від тенденції одержавлення всіх комітетів стався лише у 2001 р., коли Положення «Про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР» 1975 р. було замінено Законом «Про органи самоорганізації населення». Отже, органи СОН із природою, відмінною від публічної, в Україні досліджуються менш ніж 10 років, що вказує на високій ступінь актуальності дисертації.

4. У процесі компаративістського дослідження виявлено, що самоорганізація населення може здійснюватися за інтересами або за місцем проживання. Територіальна самоорганізація населення – це самостійна організація фізичними особами своєї роботи, поведінки для задоволення власних потреб, що виникають унаслідок проживання в межах населеного пункту. Проявами територіальної самоорганізації населення в Україні, наприклад, є створення й функціонування органів СОН, об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, житлово-будівельних (житлових) кооперативів, деяких громадських організацій із місцевим статусом, заснованих для задоволення потреб, що виникають унаслідок проживання мешканців у межах населеного пункту.

5. При проведенні порівняльно-правового дослідження розглянуто природу органів СОН, яка зумовлюється існуванням органів СОН у системі місцевого самоврядування або в межах добровільного неприбуткового сектора. Вивчення різноманітних доктринальних поглядів на природу органів

СОН і аналіз чинного законодавства України дозволяє дійти висновку, що визначення природи всіх органів СОН в Україні як виключно публічної, або виключно громадської, буде надто спрощеним. Отже, для відповіді на це запитання необхідно розглядати конкретний, окремо взятий орган СОН. На думку автора, найбільш перспективними з точки зору подальшого розвитку системи місцевого самоврядування в Україні є органи СОН із громадською природою.

6. Органи самоорганізації населення в Україні – це представницькі органи, що захищають соціальні, економічні, культурні й інші інтереси місцевого характеру членів територіальної мікрогромади. Територіальна мікрогромада – це жителі частини населеного пункту (будинку, вулиці, кварталу, мікрорайону тощо), між якими сформувалися відносно стійкі прямі соціальні зв'язки.

Існування територіальних мікрогромад не пов'язується зі створенням їх членами будь-яких інститутів територіальної самоорганізації населення, у тому числі органів СОН. Тим не менш, територіальні мікрогромади досліджувалися в межах предмета дисертації, – увага приділялася лише тим пов'язаним із ними питанням, вирішення яких є необхідним для підвищення ефективності діяльності органів СОН в Україні. Для сприяння вирішенню цих проблем, на матеріалах зарубіжних країн запропоновано декілька класифікацій територіальних мікрогромад:

за кількістю їх членів, які мають право голосу на місцевих виборах: на маленькі (до 500 членів, що мають право голосу на місцевих виборах) і великі;

залежно від того, чи було реалізовано членами територіальної мікрогромади право на самоорганізацію населення за місцем проживання: на територіальні мікрогромади, які не мають свого постійного органу або організації, і мікрогромади, члени яких реалізували своє право на територіальну самоорганізацію, створивши орган СОН, ОСББ тощо.

7. За підсумками компаративістського дослідження запропоновано

класифікації органів СОН; деякі із підстав класифікацій вдосконалено, деякі – запропоновано автором уперше у вітчизняній юридичній науці. Органи СОН розрізняються:

залежно від типу території, у межах якої діє орган СОН: на будинкові органи СОН, вуличні (квартальні) органи СОН і органи СОН мікрорайону, села, селища, району у місті (якщо йдеться про орган СОН села, селища або району в місті, територія його діяльності не повинна збігатися з територією діяльності відповідної ради);

залежно від способу легалізації органу СОН: на органи СОН, які легалізовані шляхом реєстрації (є юридичними особами), і органи СОН, які легалізовані шляхом повідомлення (не є юридичними особами);

залежно від наявності в органу СОН повноважень, делегованих відповідною місцевою радою: на органи СОН, яким місцева рада делегувала деякі зі своїх власних повноважень, і органи СОН, які здійснюють виключно повноваження, надані їм Законом України «Про органи самоорганізації населення».

РОЗДІЛ 2
ІСТОРИЧНИЙ РОЗВИТОК ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ

2.1. Виникнення органів самоорганізації населення з громадською природою

На думку дослідників, розроблення багатьох проблем сучасного порівняльного правознавства, особливо проблем теоретико-методологічного характеру, не може відбуватися без урахування власних історичних традицій і досвіду (М. А. Дамірлі [88, с. 6]). Це стосується і порівняльно-правового дослідження органів СОН.

До початку XX ст. наявності стійких прямих соціальних зв'язків усередині громади, отже й ефективному функціонуванню аналогів сучасних органів СОН, у першу чергу сприяли:

– кількісна перевага невеликих населених пунктів, у яких застосовувалися відносно архаїчні форми самоорганізації та самоврядування, – більшість мешканців знали один одного, і завдяки цьому проблема могла бути вирішена в рамках сходу (віча);

– потужний релігійний вплив на людину, завдяки якому більшість населення шанувала, високо оцінювала традиції та додержувалася притаманних християнству милосердя, співчуття, благодійності, взаємної допомоги, меценатства.

Історичні аналоги сільських та селищних комітетів, один раз з'явившись, уже не припиняли свого існування, функціонуючи під різними назвами, незважаючи на наявність або відсутність відповідного нормативного регулювання їхньої діяльності з боку держави. Зовсім іншою була ситуація з органами СОН, що існують у містах. Розглядаючи самоорганізацію населення за місцем проживання в містах, уважаємо за

доцільне зважати не тільки на якість стійких прямих соціальних зв'язків усередині громади, але й на стан із забезпеченням мешканців міст якісним житлом та стан благоустрою населених пунктів. Це зумовлюється тим, що на відміну від історичних аналогів сільських та селищних комітетів, які виникли внаслідок еволюційного розвитку відносин самоврядування та самоорганізації в сільських населених пунктах, домові, вуличні, квартальні і т.ін. комітети своєю появою завдячують певним кризовим ситуаціям, що виникали з приводу житлового питання та благоустрою.

Поштовхом до виникнення домових комітетів стала житлова криза, яка в останній третині XIX ст. у містах набула значних розмірів. У 1872 р. І. Гольсміт писав: «Декілька років тому з'явилися перші ознаки ... квартирного лиха, які загрожують у подальшому вельми серйозними наслідками, якщо своєчасно не буде вжито належних заходів до знищення лиха» [78]. Але в держави не було достатньо коштів для впровадження необхідних своєчасних заходів. Крім того, не було і відповідних традицій вирішення таких питань державою, а отже – необхідного досвіду. Адже, як було зазначено В. Святловським у доповіді Другому Московському гігієнічному товариству 20 січня 1895 р. «Порушення квартирного питання на Заході та новітні його дослідження», «усі ... дешеві квартири – продукт діяльності філантропії, за допомогою якої російське суспільство досі взагалі розв'язувало квартирне питання» [97, с. 124]. В іншій своїй праці він зазначає: «Окремі співчутливі особи, кожна своїм чином, намагалися задовольнити житлову потребу того кола або групи осіб, яка найбільше викликала в них жалість та співчуття. Так створювалися богадільні і притулки, нічні приюти і будинки з безплатними квартирами» [507, с. 215]. Часто допомогу надавала православна церква.

Підґрунтям для створення перших домових комітетів стали саме благодійні організації, особливо ті з них, що були створені у формі товариств, «Общество доставления дешевых квартир нуждающимся жителям в Санкт–Петербурге» (1861 р.), «Товарищество борьбы с жилищной нуждой»

(1902 р.). Уважаємо важливим, що всі прообрази домових комітетів мають громадську природу, – це свідчить на користь тези автора про те, що найбільш ефективними є органи СОН саме із громадською (а не з державною) природою. Крім того, у дисертаційному дослідженні наводиться чимало пропозицій щодо можливості рецепції норм, які використовуються на сучасному етапі іншими інститутами із громадською природою: громадська природа «коріння» органів СОН зробить таке запозичення виправданим і обґрунтованим, а норми будуть гармонійно поєднуватися з тими, що вже регламентують порядок створення й діяльності домових і інших комітетів.

Ці міркування стосуються й організації роботи членів органу СОН, адже навіть для товариств, які стали прообразами домових комітетів, деякі елементи організації внутрішнього управління були запозичені в комерційних організацій, які брали участь у житловому русі в Російській імперії наприкінці XIX ст. – на початку XX ст. Серед них слід у першу чергу відзначити домобудівельні товариства й артілі для взаємодопомоги та для придбання житла, що також створювалися в рамках самоорганізації їхніх членів.

Створення інституту домобудівельних товариств було, мабуть, найбільш вдалою спробою вирішення житлового питання державою в цей період; щоправда, вчені зазначали, що «важко підшукати галузь, де б наша безпорадність у веденні громадських справ і починань складалася б з більшою яскравістю і типовістю, ніж у справі устрою домобудівельних товариств на акціонерних засадах» [507, с. 289 – 290]. Однак інші програми зазнали ще більшої невдачі. За період з 1892 р. по 1902 р. урядом Російської імперії було затверджено статути 20 домобудівельних товариств, у тому числі Київського домобудівельного товариства у 1895 р. і Одеського домоволодільного і будівельного товариства в липні 1900 р. [507, с. 292 – 293], а в 1902 р. було створено Товариство устрою та покращання житла для трудящого населення, що потребує його. Товариство мало на меті «запроваджувати здорові та дешеві помешкання для населення, яке має

потребу в такому житлі, у Санкт–Петербурзі і його місцевостях, а також для населення інших місцевостей» [562].

Існували спроби заснувати артілі для взаємодопомоги та для придбання житла; статути цих артілей також затверджувалися представниками уряду. Виходячи з норм Статуту Київської артілі робітників, майстрів та службовців для придбання житла і взаємної допомоги, затвердженого 12 грудня 1899 р. міністром фінансів статс–секретарем Вітте, артіль було засновано «з метою доставляти своїм членам можливість мати здорові та зручні помешкання та надавати підтримку членам артілі та їхнім сім'ям у випадку якого–небудь лиха, хвороби, каліцтва, смерті, пожежі тощо у вигляді грошових коштів (поворотно чи безповоротно) чи в підшукуванні відповідних занять, служби, роботи тощо». Артілі було надано право набувати у власність ділянки для будівництва будинків, відкривати лавки, їдальні, майстерні, улаштовувати бесіди, читання та збори, метою яких є розважання протягом святкового дозвілля, а також засновувати школи для освіти малолітніх і курси з предметів і знань, корисних для членів артілі. В артілі мали право брати участь усі майстри та робітники, службовці, які отримують оклади не більше 600 рублів на рік, російські піддані, християнського віросповідання, повнолітні, а також вдови та інші спадкоємці померлих членів артілі.

Як уже зазначалось, у таких артілях широко використовувався відповідний досвід комерційних організацій, особливо коли йшлося про органи управління і контролю. Так в артілі створювалися:

– правління у складі трьох членів: управляючого та двох його заступників; члени правління обиралися строком на три роки;

– рада артілі, до складу якої, як правило, входили особи, які заснували артіль. Вони отримували право контролювати дії правління артілі і скасовувати ті постанови, які, на їхню думку, могли зашкодити артілі;

– загальні збори, у яких брали участь усі члени артілі; чергові загальні збори проводилися раз на рік, а надзвичайні – у разі необхідності;

– збори уповноважених. Уповноважені обиралися на три роки

загальними зборами для нагляду за перебігом справ, правильністю діяльності правління та для ревізії каси [556].

Таким чином, єдиною відмінністю від сучасного функціонування органу СОН, де найважливіші питання вирішують загальні збори громадян за місцем проживання (конференції), поточні питання – усі члени органу СОН, а реалізують їх виконання голова і секретар комітету, є відсутність ревізійної комісії. Міркування щодо доцільності обов'язкового або факультативного включення її до структурних елементів органів СОН викладено у третьому розділі дисертаційного дослідження.

До початку ХХ ст. основною проблемою, що турбувала прогресивну громадськість у зв'язку зі спільним проживанням осіб у багатоквартирних та багатокімнатних будинках типу гуртожитків, була не самоорганізація населення за місцем проживання (і як наслідок – зміцнення прямих соціальних зв'язків між мешканцями), а якість житла та його гігієнічний стан. У 1889 р. В. В. Святловський поставив фразу «Погані помешкання – могила людства» епіграфом до своєї книги «Жилище фабричного рабочего в Малороссии и в Привислянском крае». Його книга містить численні приклади, які ілюструють жахливі умови життя бідних верств населення:

– «цікаве житлове приміщення було знайдено інспекцією на сірниковій фабриці Т. Вороніна (Чернігівська губ. (губернія – Н.М.)): тут роль жилого приміщення має двоповерхова сушильня, і до цього 4–кутного дерев'яного ящика, до якого напхано без розбору цілу масу людей обох статей і різного віку – сімейні з немовлятами, юнаки, дівчата і старики, – немає навіть пристойної драбини, а лише приставний поміст без перил, з обледенілою (взимку) поверхнею, який немовби навмисно призначений для того, щоб люди ламали собі руки та ноги на цій вкрай крутій нахиленій площині»;

– «казармені приміщення більшої частини суконних фабрик (Клинці Чернігівської губ.) також вельми погані. Майже всюди нари розташовано у два яруси, і на верхньому ярусі відчувається сильна духота. Освітлення дуже погане, і крім нічників із гасом, що розповсюджують кіпоть, ми не помітили

інших джерел освітлення. На фабриці М. Гусєвої робітник не має свого певного місця для сну, а кожен лягає, де доведеться. У Д. Сапожкова в казармах навіть немає кватирок, а казарма у Машковського побудована над красильнею. Підлоги в казармах бувають у верхніх поверхах дерев'яні, на нижніх – кам'яні, асфальтовані, рідше – земляні. Нари, як правило, дерев'яні, не фарбовані, і дуже рідко залізні. Шпарини нар кишать паразитами. Для підстилки служить, як правило, власний одяг, рідше робітникам видають мішки, що набиті соломою (сінники), або рогожі. Ковдр і подушок немає ні в кого. Часто робітники сплять, не скидаючи навіть чобіт, побоюючись крадіжки ... Кількості місць на нарах, як правило, вистачає лише для одної зміни; робоча зміна, вертаючись до казарм, лягає на місця, ще вологі від чужого поту. Окремих спалень для малоліток ми ніде не зустріли у Харківському округзі» [506, с. 2–3, 10].

У рапорті начальника козацької дивізії, яка придушила у 1905 р. повстання революційної Горлівки, було зауважено: "колишні хати для робітників у Горлівці зараз перетворені на конюшні для коней, але в цих приміщеннях тісно та брудно. Немає де повернутися. Мною, начальником дивізії, наказано коней поставити на конов'язь, бо залишатися у подібних приміщеннях коням я знаходжу неможливим» [95, с. 1].

Дослідники зазначали: «Те, що особливо пригнічує мешканців казармених приміщень, – це повна відсутність жодних пристосувань для зберігання одягу, білизни тощо, – словом, відсутність власного куточку» [506, с. 4–5]. Але за наявності численних загроз фізичному та психічному стану мешканців, відсутність власного життєвого простору та відсутність самоорганізації населення за місцем проживання, тобто якість соціальних зв'язків між особами, які спільно проживають у цьому приміщенні, відходила на другий план. На думку науковців, для вирішення проблеми необхідно було розв'язати житлове питання: «Житлова скрута ... згубно позначається на моральній атмосфері тих, кого вона душить матеріально. Кому не відомо, який вплив має чисте, спокійне та комфортне житло на

самовідчуття тих, хто мешкає в ньому. У великих містах, де переважна більшість людей проводить час у праці поза межами свого будинку, думки про затишну та світлу квартиру будуть залучати їх до сімейної оселі, у той час як темна, сира та брудна квартира буде від неї відштовхувати. І не дивно, якщо сумлінний працівник, який стомився від праці та турбот удень, не має можливості відпочити у спокійному та чистому куточку, має шукати забуття у кабаках» [91, с. 16].

Оскільки перші органи СОН у містах виникли лише у 1917 р., у науковій літературі кінця XIX – початку XX ст. знаходимо лише пропозиції щодо доцільності самоорганізації населення за місцем проживання, які мотивувалися висновками вчених щодо можливості покращання завдяки їй ситуації із житловим та пов’язаним із ним санітарно-гігієнічним питанням. Так В. В. Святловський писав: «Квартирне питання в Росії відрізняється тою особливістю, що воно не має своєї історії, як не має і відповідної спеціальної літератури ... Уся наша література зводиться до докладного і правдивого опису дійсності». Автор констатував, що за період 1867–1888 рр. у цій сфері з’явилося 43 праці медико-санітарного характеру [506, с. XIII, XVIII-XX].

Першим монографічним дослідженням цієї проблеми вважають дисертацію А. Федоровича «Жилищные помещения рабочих», яка була захищена в Одесі у 1884 р. [507, с. XX]. Але найбільша кількість монографій, доповідей, статей тощо належить перу В. В. Святловського. Найбільший інтерес представляють дві праці:

– «Житло фабричного робітника в Малоросії і у Привіслянському краї», Чернігів, 1889 р., 38 сторінок. У книзі міститься опис умов проживання робітників у спеціалізованих житлових приміщеннях фабрик та заводів на частині території сучасної України, що вражають своєю бідністю, та надаються певні міркування автора із цього приводу;

– «Житлове питання з економічної точки зору», Санкт–Петербург, 5 випусків, 1902 р. У монографії детально розглянуто житлове питання та способи його вирішення в Російській імперії і за кордоном; книга доповнена

численними додатками, серед яких доповіді, статути інституцій, які створювалися для запобігання житловій нужді тощо.

За допомогою своїх друкованих праць В. В. Святловський намагався привернути увагу уряду та найзаможніших верств населення до вирішення житлових проблем, цілком справедливо пояснюючи, що «квартирні негаразди стосуються всіх верств міського населення, не виключаючи опосередковано і найбільш заможних. Останні не виключаються тому, що комфорт та вишуканість ізольованих заможних будинків не рятує їхніх мешканців від тих епідемій, що поширюються із нездорових осель бідноти. Вони, так би мовити, побічно розплачуються за індиферентність до квартирного лиха, що охопило місто». Дослідник задоволено констатував, що «квартирним питанням займаються не тільки лікарі, гігієністи, техніки, інженери, архітектори, домовласники, комерсанти, але також духовенство та робітники, законодавство і демагоги, магістрати і журналістика, люди протилежних партій і напрямків» [507, с. V, VI].

Таким чином, як один із способів вирішення проблеми вже на цьому етапі вчені рекомендують звернутися до самоорганізації населення за місцем проживання. У 1912 р. М. Г. Диканський пропонував державі «втручатися у цю галузь, визнавши задоволення житлової нужди справою першої державної важливості», при цьому відмічаючи, що «якими б різноманітними не були шляхи, що ведуть до вирішення квартирної проблеми, у першу чергу виступає громадська самодіяльність; вона представляє собою той базис, без якого всяка інша робота в цій галузі не може бути плідною», та зазначаючи, що «і ми (Російська імперія – Н.М.) вступаємо на шлях громадської взаємодопомоги для задоволення квартирної потреби, – доказом слугує ряд будівельних підприємств, що виникли в останній час у ... Києві, Харкові і в інших містах ... Квартирне питання досягло у нас надзвичайної напруги, і, не очікуючи вже більше допомоги з якогось боку, зовні, наш середній мешканець міста починає організовуватися» [91, с. 6, 201–202].

Із початком Першої світової війни житлова криза поглибилася – «при

дефіциті коштів спостерігається відтік капіталів у військову промисловість, зростання кількості біженців та вимушене використання житла під шпиталі» [73, с. 107]. Значна інфляція примусила царський уряд «втрутитися у житлові відносини між домовласниками і орендарями житла .... у серпні 1915 року було заборонено підвищувати квартирну плату більше тієї плати, яка існувала на день видання обов'язкової постанови. На момент Лютневої революції споживча сила царського рубля була вже такою низькою, що квартирна плата, яку отримував домовласник, була недостатньою навіть для покриття тільки поточних експлуатаційних розходів. Виник такий стан речей, що домовласнику стало зовсім не вигідно «господарювати», а тим більше витрачати свої кошти для того, щоб збудувати новий будинок» [329, с. 38].

Аналоги сучасних будинкових комітетів – домові комітети (саме така назва використовувалася в україномовних нормативних і доктринальних джерелах) – виникли на початку ХХ ст. «У чудовому підручнику відомого російського правознавця І. Є. Андріївського «Поліцейське право», який вийшов у Санкт–Петербурзі у 1871 році, немає ні слова про щось подібне до територіального громадського самоврядування», – зазначають дослідники самоорганізації населення у містах, і продовжують: «причина полягає в тому, що в цей період переважає приватна власність на будинки, які власники використовують для своїх цілей чи здають в найом. Кожен домовласник повинен був сам вирішувати проблеми, які виникали, відповідальність же за загальний міський благоустрій покладалася на муніципалітет як на представника міської громади» [72, с. 67]. Звісно, між мешканцями таких будинків прямі соціальні зв'язки також існували, але вони були значно слабшими у порівнянні з тими, що встановлювалися у громадах сільської місцевості.

Перші домові комітети, на думку О. Шоміної та Т. Говоренкової, виникли у 1915 р. за розпорядженням влади, яка поклала на них організацію розподілу продовольства, видачу хлібних та інших карток. У цей період

домові комітети очолювали домовласники або управителі будинків, які для цього наймалися [599, с. 229].

Домові комітети, склад яких обирався, уперше «виникли одразу ж після Лютневої революції з ініціативи мешканців для колективної охорони майна та життя осіб, які проживають у будинку. В обов'язки домкому входило вжиття заходів з охорони будинку та спостерігання за санітарним станом будинку, ведення обліку громадян, які проживають у будинку, нагляд за виконанням правил обліку військовозобов'язаних» [299, с. 32]. Деякі автори не уточнюють, в часи саме якої революції виникли перші домові комітети, обмежуючись твердженням, що домові комітети «виникли у нас в епоху революції та громадянської війни як орган самозахисту мешканців. До його функцій належала, над усе, охорона будинків від грабіжників та бандитів» [188, с. 47]. Існує і принципово інша точка зору: так А. Цукерман уважав, що домові комітети виникли в перші післявоєнні роки (мається на увазі Велика Вітчизняна війна – Н.М.) як громадські комісії сприяння [585, с. 8]. Усе ж таки перша позиція уявляється більш аргументованою, тому що на її користь свідчать нормативно-правові документи.

Жоден із процитованих дослідників не посилається на такі акти, але ніхто з них і не вивчав органи самоорганізації населення в Україні. Тому при визначенні періоду виникнення домових комітетів автор спиралася на факти, відшукані власноруч, – було переглянуто всі наявні нормативні документи початку XX ст. У результаті з'ясовано, що на території України перша згадка про домові комітети з'явилася у постанові Ради народних комісарів України без дати (опублікована 6 березня 1919 р.) «Про заборону в'їзду до м. Харкова». Із тексту постанови очевидно, що мова йде про інститут, який уже існує. У нормативному акті зазначалося, що з огляду на вкрай критичний стан житлового питання у Харкові Рада народних комісарів забороняє в'їзд до міста всім приватним особам і закріплювався порядок отримання дозволу на тимчасовий в'їзд, а також установлювалися санкції за порушення норм постанови. Домовим комітетам, а також домовласникам, управдомам,

адміністрації готелів, мебльованих кімнат та особам, які завідують реєстрацією жильців, заборонялося прописувати осіб, які прибули до Харкова та не надали на це дозволу [235].

Ще одну згадку про домові комітети автором було знайдено у Постанові Ради народних комісарів від 16 квітня 1921 р. Рада народних комісарів УСРР ухвалила: «існуючі Народні Нотаріяльні камери скасувати і нотаріяльні функції передати Народним Суддям, волосним виконкомам, сільським радам, комітетам і инчим радянським установам». Зокрема, до відання домових комітетів в містах було віднесено:

а) посвідчення тотожності підписів на проханнях і заявах;

б) видачу посвідчень про особистість, перебування в живих чи смерті, про час прибуття і від'їзду, про факт перебування в цьому домі чи місцевості, про стан заможності й про інші події, про які домкоми можуть бути визнані такими, що мають певні відомості.

Домові комітети мали право зазначені функції виконувати тільки щодо осіб, які були об'єднані цим домовим комітетом [419].

У період воєнного комунізму нагальною проблемою було створення апарату органів державної влади, у тому числі на місцях, а також добитися, щоб більшість населення сприймала їх належним чином. Отже, у перші роки після проголошення в Україні радянської влади правове регулювання діяльності домових комітетів не здійснювалося, а вони самі не привертали пильної уваги державних органів.

Водночас було б неправильно стверджувати, що в період воєнного комунізму самоорганізації населення за місцем проживання увага не приділялась. Однак рівень такої самоорганізації був дещо іншим, – закликали до самоорганізації не членів територіальних мікрогромад, а членів територіальних громад, до самоорганізації «у межах Рад», тобто увага приділялася створенню та становленню місцевих органів державної влади. Так 10 січня 1920 р. Всеукраїнський революційний комітет звернувся до всіх повстанців та партизанів України, наголошуючи, що «обрані всіма

робітниками і селянами Ради мусять керувати Вкраїною так само, як вже більше двох років вони керують Росією... Коли згоріло село, то відбудувати його легко і хутко можна лишень силами цілої громади. Коли ж кожен буди порядкувати зокрема, то ні ладу, ні користі з того не вийде» [94]. Формування системи місцевих рад починається у лютому 1921 р. : «у зв'язку з переходом Радянської Республіки до господарського будівництва, було... приписано поновити міські ради у тих містах, де вони не функціонували в умовах громадянської війни, та створити їх у тих містах, де вони не існували» [273]. О. І. Лєпьошкін, описуючи цей процес, зазначає: «Ради на основі творчості й ініціативи народних мас створювали свій апарат управління» [192, с. 123].

Після перемоги над інтервентами і закінченням громадянської війни радянській владі довелося, насамперед, поновити промисловість і сільське господарство, тому поновлення комунального господарства виявилося на другому плані [248]. У той період держава намагалася вирішити це питання самостійно, без залучення населення через його самоорганізацію за місцем проживання. Так 27 березня 1921 р. було створено Всеукраїнську комісію з поліпшення побуту робітників, на яку було покладено серед іншого покращання житлових умов робітників. За типом цієї комісії для виконання таких же функцій було утворено місцеві комісії у губерніях, повітах та на підприємствах [404].

Функцію комунального обслуговування виконували домові комітети, а потім – квартальні господарства, прообрази квартальних комітетів: «в епоху воєнного комунізму усі домоволодіння Москви управлялися спочатку домкомами, а потім управління домами було організовано у формі квартальних господарств, які у 1919/20 році охопили усю Москву. Останні були ліквідовані лише при переході до нової економічної політики у вересні 1921 року, тобто тоді, коли було прийнято рішення залучити ініціативу самого населення до справи управління і поновлення житла» [329, с. 20]. Аналогічною була ситуація і в інших містах – приклад із Москвою є

прийнятним для вивчення ситуації в Україні, тому що на початку 1921 р. було укладено Союзний Робітничо–Селянський договір між Російською Соціалістичною Федеративною Радянською Республікою і Українською Соціалістичною Радянською Республікою. Сторони договору домовились об'єднати свої сили з метою оборони, а також в інтересах господарського будівництва та вступити між собою у військовий та господарський союз; для кращого здійснення такого союзу обидва уряди вирішили об'єднати ряд наркоматів [521]. При цьому, «надалі до остаточного оформлення Спілки (Союзу – Н.М.) Радянських Республік законодавчим актами, виданим в РСФРР по об'єднаних Наркоматах, ...надається чинності на території УСРР протягом 24-х годин з часу одержання офіційного тексту відповідним уповнаркомом» [440]. З 22 серпня 1923 р., у зв'язку з утворенням СРСР, нормативні акти законодавчих органів СРСР набували на території УСРР чинності негайно після одержання в УСРР їх офіційного тексту, якщо у цих актах не було зазначено іншого строку [439].

Вивчення нормативно-правових актів початку ХХ ст. надає всі підстави стверджувати, що на етапі становлення радянської влади в Україні та в період проведення політики воєнного комунізму створення та функціонування домових комітетів не регламентувалося. Частково це було пов'язано з тим, що значно більшої уваги, ніж міста, потребувала сільська місцевість. Тут становище було скрутним, тому для підтримки нової влади широко створювалися комітети сільської бідноти, які «відіграли велику роль у зміцнені диктатури пролетаріату» [220, с. 86]; статус цих комітетів було закріплено прийняттям відповідних нормативно-правових актів.

Указаний факт цілком підтверджує висунуту автором тезу стосовно того, що відсутність нормативно-правової регламентації створення й діяльності органів СОН сприяє становленню їх як органів із громадською природою, – адже всі домові комітети до початку індустріалізації мали виключно таку природу. Нормативно-правова регламентація як така не обов'язково змінює природу цих комітетів, але може вплинути на неї.

Політику воєнного комунізму змінила нова економічна політика. 9 серпня 1921 р. Рада народних комісарів приймає декрет «Про втілення в життя начал нової економічної політики» [254]. Неп був схвалений Комуністичною партією, адже «на черзі – величезне та таке, що потребує багатьох років сумлінної праці, завдання відродження народного господарства» [275]. Він вніс істотні зміни у стратегію розв'язання житлового питання і в СРСР в цілому, і в УСРР зокрема. Ситуація залишалася вкрай складною: «у містах СРСР, навіть після значних відновлювальних робіт, ще у 1923 році нараховувалося 350,7 тис. зруйнованих будівель. Відсоток зруйнованих будівель був особливо високим у тих районах, які знаходились до цього під владою білогвардійських урядів та інтервентів. В Одесі було зруйновано 6880 будівель, в Миколаєві – 22 відс. (відсотків – Н.М.) всіх будівель, в Херсоні – 16,8 відс., у Сталіно (кол. Юзівка) – 22,6 відс. Так, наприклад, 15 відс. всіх квартир, що мали водогін, у 1923 р. не могли ним користуватися через зруйнування (в Одесі таких квартир було 28,8 відс.). Зруйнування центрального опалення по всьому Радянському Союзу становили 54,6 відс. (в Одесі 90,5 відс.). Значну частину водопроводів, каналізацій, газових заводів, трамваїв і т. ін. було зовсім виведено з ладу» [59, с. 27–28]. В УСРР ситуація була менш напруженою за рахунок значної кількості сільського населення, але у містах розміри житлової кризи були приголомшливими. Населення міст постійно зростало. У Харкові за даними перепису 1920 р. проживало 284435 осіб, за даними перепису 1923 р. – 311689 осіб [486, с. 5]. Особливо тяжкі житлові умови були на Донбасі [194, с. 27–28].

Ці проблеми вирішувалися по–різному. Пріоритет у житловому будівництві надавався Донбасу, як регіону з промисловими підприємствами союзного значення. 14 грудня 1922 р. VII Всеукраїнський з'їзд рад звернув увагу уряду на розв'язання питань про житло для робітників великої промисловості та транспорту [445]. Виходячи з розмірів житлової кризи, 17 березня 1925 р. Рада народних комісарів СРСР постановила видати

кредити Центрального комунального банку на будівництво житла «Донбасу – 1000000 карбованців, Україні (Харкову, Миколаєву, Катеринославу) – 500000 карбованців» [194, с. 37].

1 жовтня 1921 р. в УСРР «з метою досягнення у галузі Комунального Господарства підтримання і поновлення будинків» прийнято Житловий закон [106] (Житловий кодекс); у ньому не було норм про домові комітети. У період непу єдина згадка про домові комітети з'являється у 1923 р. На підставі постанови РНК РСФРР від 9 січня 1923 р. Рада народних комісарів УСРР 30 січня 1923 р. ухвалила, що «власники будинків, домові комітети й управління в містах зобов'язані подавати місцевим фінансовим органам відомості про всі проваджувані промисли і торгівельні, промислові й транспортові підприємства й склепи, що маються в їхніх будинках» [436].

Дослідники зазначають, що «починаючи з 1921 року житлове господарство ... починає поступово оздоровлюватися. Які причини цього? Загальні причини – це зростання держпродукції, збільшення зарплати, – фактори нової економічної політики Радянської влади. Особливі причини – це встановлення принципів платності житла та створення громадської форми завідування домами (Житлові Тов–ва (Товариства – Н.М.))» [8, с. VII]. Серед основних переваг проживання в орендованому житлово-орендним кооперативом будинку дослідники називали впевненість у тому, що до мешканця не застосують адміністративне виселення, переселення або ущільнення; перевагами проживання в муніципалізованому будинку були відсутність будь-якого клопоту з управлінням домовим господарством та низька квартирна плата [496]. Ці організації розвивалися активніше за домові комітети і за своєю чисельністю у період непу переважали останні. Це пояснюється політикою держави – населення заохочували до участі у житлово-будівельних кооперативах. У 1927 р. X Всеукраїнський з'їзд рад «визнає за потрібне забезпечувати задоволення цих потреб (потреб працюючих мас міста – Н.М.) не тільки коштом бюджетних асигнувань, але й коштом максимального розвитку самодіяльності людності. Досвід

притягнення працюючих до... кооперативного житлового будівництва показав, що зорганізовані маси робітників і селян і при злиденних наявних ресурсах можуть досягти значних успіхів у справі соціялистичного будівництва, об'єднуючи свої сили і кошти біля рад і допомагаючи їм розв'язувати чергові завдання» [227]. Але розвиток житлово-будівельної кооперації відбувався досить повільно. Держава була вимушена вкладати значні кошти у житлове будівництво, дедалі активніше залучалися підприємства, установи, організації. На Народний комісаріат праці УСРР було прокладено обов'язок «контролювати, як організації, установи і підприємства забезпечують житловою площею робітників і службовців, що не мають постійної осілості» [422].

Отже, в період непу політика держави стосовно самоорганізації населення для розв'язання житлових та комунальних питань полягала в тому, щоб об'єднати якомога більшу кількість осіб у житлово-орендні або, що було більш пріоритетним, у житлово-будівельні кооперативи (надалі разом вони будуть іменуватися або «житлові товариства», або «житлові кооперативи»). Зважаючи на розквіт обох різновидів житлових кооперативів, не було сенсу підтримувати домові комітети, – адже більш вдалою формою догляду за будинком були кооперативи.

У період непу функціонували тільки домові комітети, що ж до комітетів вуличних, квартальних та ін., з'являлися тільки їхні прообрази, які за часів індустріалізації стали основою для створення цих видів органів СОН. Досліджуючи діяльність житлово-орендних кооперативів, учені звернули увагу на те, що вони, як правило, діють в одному будинку, і дуже рідко – у більш широких просторових межах. Проте розширення території їх діяльності уявлялось дослідникам бажаним з огляду на те, що це підвищить ефективність їх функціонування, тому більшість учених пропонувала об'єднувати житлово-орендні та житлово-будівельні кооперативи в асоціації та спілки. Г. Леплевський писав: «На сучасному етапі житлова кооперація являє собою конгломерат значної кількості первинних організацій, що діють

розрізнено, не обмінюються своїм досвідом один з одним. Такий організаційний стан спричиняє надмірні витрати коштів, які так потрібні, та енергії робітників кооперації» [194, с. 32]. «Тільки об'єднання окремих житлових товариств у спілку може дати можливість концентрації сил та засобів розвинути широке кредитування та постачання товариствам усього необхідного для утримання житла», – зазначав В. Антонов [11, с. 103]. Саме такий підхід визнав доцільним і законодавець, підтримуючи процес виданням відповідних нормативно-правових актів. Ось як описували структуру спілок та асоціації С. Л. Алмазов (Малевич) і Б. Б. Веселовський: «спілки або асоціації поділялися на відділи:

– організаційно-інструкторський – на нього покладається інструктування Правлінь та їх обстеження. Разом із цим відділ надає житловим товариствам допомогу в проханнях через різні установи – про зниження податків, про звільнення від того, щоб здавати 10% норму тощо. Інструктори також відвідували Загальні збори членів житлових товариств;

– технічний – на нього покладається задача сприяння членам Спілки у справі ремонту і поновлення володінь. Тут складаються попередні кошториси, проекти, проводиться експертиза ремонтних робіт, їх приймання та оцінка тощо;

– юридичний – крім консультацій, які полягають у наданні роз'яснень із житлового законодавства та в складанні судочинних паперів, юридичний відділ має обов'язок із захисту прав членів Спілки в суді;

– загальногосподарський відділ відає наданням допомоги членам Спілки з питань представництва перед державними та іншими організаціями з різного роду питань, пов'язаних із домовим господарством.

До роботи в консультаціях залучено спеціалістів: інженерів, техніків, бухгалтерів, юристів. Для зв'язку із житловими товариствами при Спілках регулярно організуються наради, до участі в яких залучаються представники домоуправлінь, а також співбесіди з технічних, юридичних та організаційних питань. Крім того, при Спілках організовано конфліктні камери для розгляду

всіляких спорів» [8, с. 33–34] (до речі, у 60-х рр. минулого століття цей досвід буде використано при створенні секцій та комісій при домових, вуличних та ін. комітетах).

Цікавим є те, що дослідники самоорганізації населення за місцем проживання досі не звертали увагу на очевидний зв'язок між такими спілками і асоціаціями – і вуличними, квартальними та ін. комітетами (усіма видами комітетів, крім домових), – незважаючи на те, що багато факторів (особливо ідея їх створення та їх структура) свідчать на користь такої думки. Таким чином, цю тезу висунуто автором вперше.

Навесні 1927 р. неп змінила політика індустріалізації держави. Зростали міста. Так населення Харкова з 1927 р. по 1931 р. збільшилося на 28,5 % [26, с. 70], причому «в 1913 році число робітників становило 11000 осіб, у 1926–1927 роках – 36000 осіб, у 1931 році – 105000 осіб», а на 1932 рік намічалося 130000, не враховуючи молодший обслуговуючий персонал та учнів [493]. «Населення Сталіно з 1927–го по 1931–й рік зросло на 83,5 %, Маріуполя – на 45 %, Кривого Рогу – на 72 %. Слід відзначити, що це зростання іде за рахунок робітничого населення, яке за той же чотирирічний період збільшилось по Харкову на 90,4 %, Сталіно – 115,2 %, Дніпропетровську – 95,5 %. Особливо інтенсивне зростання робітничого населення спостерігалося в Донбасі – у Кадіївці робітниче населення з 1927–го по 1931–й рік зросло на 353 %, у Ворошиловську – на 170 %, у Краматорську – на 151 %» [26, с. 70].

За 1930–1933 роки «міське населення УСРР збільшилось з 6,2 до 7,9 мільйонів (на 26 %); по місту Харків населення зросло з 483 тис. до 685 тис. (на 42 %), по Сталіно – з 157 тис. до 300 тис. (на 91 %); по Дніпропетровську – з 283 тис. до 380 тис. (на 34 %) [568, с. 37]. Таке зростання населення в містах не могло не поглибити житлову кризу. Відповідно, відставало і комунальне господарство.

4 січня 1928 р. з’являється постанова ЦВК і РНК СРСР «Про житлову політику», у преамбулі якої зазначалося: «Незважаючи на те, що завдяки

вжитим за останні три роки заходам у ряді великих промислових центрів досягнуто певне покращання житлового стану робітників, стан житлової справи на всій території Союзу РСР продовжує залишатися важким». З метою виходу з житлової кризи Центральний виконавчий комітет та Рада народних комісарів Союзу РСР пропонували:

1) посилення темпу будівництва нових житлових приміщень;

2) максимальне нагромадження коштів усередині самого житлового господарства, зокрема за рахунок квартирної платні;

3) правильну та доцільну постановку управління та експлуатації житлового фонду;

4) зміцнення та розвиток кооперативного житлового будівництва;

5) ще більше залучення приватного капіталу у житлове будівництво;

6) впорядкування організації житлового будівництва та його здешевлення.

Крім того, у постанові увага приділялася і заходам, спрямованим на охорону існуючого житлового фонду, і деяким питанням експлуатації житлового фонду [238], проте взагалі не згадувались домові комітети як такі, що можуть суттєво допомогти у цій справі.

Отже, як було констатовано 1931 р. в Постанові VI з'їзду рад СРСР, «на державному рівні найбільша увага приділялася процесу індустріалізації» [323]. Такий підхід не міг не вплинути на ситуацію із житлом: проблеми загострювалися. Криза була настільки істотною, що контраст між ситуацією із житлом та успіхами у сфері індустріалізації став вражаючим. Сучасники відзначали: «Якщо соціалістичні завод і фабрика вже стали справою честі і слави, доблесті і геройства мільйонних мас робітників, то цього ні в якому разі не можна сказати про наше міське господарство, про наші будинки, вулиці, площі, сквери, парки... Треба створити рішучий поворот у цій справі» [316, с. 47]. Житлове будівництво було однією з відсталих галузей радянського народного господарства: так план житлового будівництва на 1934 р. не було виконано [544, с. 58], ситуація повторилася й у наступному

році. Уряд відзначав: «Усі галузі народного господарства перевиконали у 1935 році свої планові завдання, між тим як із житлово-комунального будівництва план 1935 року з освоєння коштів виконано лише на 94 %, а зі здачі в експлуатацію всього лише на 64 % (по УРСР – на 25 %) [278].

Не можна сказати, що в цій сфері нічого не робилося – «з боку держави... приділялась величезна увага розвитку комунального господарства та благоустрою. Наприклад, у 1927–1928 роках витрати на комунальне і житлове господарство Харкова становили 5580 тисяч карбованців, а у 1932 році – 50098 тисяч карбованців, тобто зросли на 799,6 %. Для порівняння – за цей же період витрати на освіту зросли на 474,1 %, а витрати на заходи з охорони здоров'я – на 320,6 %» [71, с. 59–60]. Але все ж таки в ході індустріалізації найбільша увага приділялася розвитку промисловості. «На ґрунті значних успіхів індустріалізації і колективізації Радянської держави» [323] необхідність вирішення житлових питань та питання благоустрою населених пунктів, в першу чергу міст, сприймалась як необхідність, – адже робітникам, зайнятим у промисловості, треба було десь жити. У 1934 р. Рада народних комісарів Союзу РСР констатує, що існуюча практика житлового господарства в багатьох випадках не відповідає зростанню культурного рівня і вимог широких мас трудящих», та відзначає найбільш істотні недоліки у цій галузі, серед яких були:

– «низька якість та недбайливе виконання будівельних та оздоблювальних робіт при будівництві житлових будинків – протікаючі дахи, погана штукатурка та фарбування, шпарини у підлогах тощо;

– низькі стелі і вікна, вузькі сходи, тіснота таких допоміжних приміщень, як кухні, коридори та ін.» [277].

У процесі пошуків ефективної форми подолання кризи з'явилися ідеї «залучення робітників ... до боротьби за подолання труднощів будівництва у другому п'ятиріччі» [101, с. 12], «залучення робітників і всіх трудящих мас міста до боротьби за скорішу ліквідацію відставання міського господарства від загального розвитку соціалістичного будівництва» [112, с. 1]. Зі сторінок

газет та журналів лунали палкі заклики прийти на допомогу державним органам у вирішенні проблем із благоустроєм: «Чи виростуть тут дерева, якщо їх не посадити? Чи зникнуть завали сміття, якщо їх не засипати і не розбити тут сквер? Газони, майданчики для дитячих ігор самі собою не з'являться. Правда, держава поступово зробить усе це, але треба допомогти їй і прискорити роботи з благоустрою» [43, с. 22].

Що ж до домових комітетів, то протягом індустріалізації вони не відігравали значної ролі, перебуваючи «у тіні» вуличних та квартальних комітетів, які виникли на цьому етапі. На нормативному рівні відповідні документи відсутні взагалі, і тільки незначна кількість доктринальних джерел містить згадку про них. Зокрема, С. Чугунов зазначав: «у Сталіногорську вуличні комітети об'єднують не вулиці, а групи бараків чи будинків і обираються зборами організованих в них барачних чи домових комітетів» [589, с. 6]. Навіть при фрагментарних згадках про інші види комітетів у нормативно-правових актах, про домові комітети не йшлося.

2.2. Виникнення органів самоорганізації населення з публічною природою

Серйозні проблеми із житлом супроводжувалися не менш нагальними проблемами з комунальним обслуговуванням населення, з благоустроєм. Ще у 1931 р. Всеукраїнський центральний виконавчий комітет ставить завдання «якнайшвидше зліквідувати відставання житлового та комунального господарства від загального господарського і культурного розвитку країни» [405]. До речі, подібні проблеми спостерігалися й у сусідніх союзних республіках. Розглядаючи роботу Керченської міської ради, Президія ВЦВК РРФСР відзначила, що «внаслідок поганого керівництва міської ради (міста Керч – Н.М.) та недостатньої допомоги уряду Кримської Авт.РСР (Автономної Радянської Соціалістичної Республіки – Н.М.) розвиток усього

комунального та житлового господарства Керчі до цього часу різко відстає від темпів індустріального будівництва», та запропонувала Керченській міській раді «поставити у центр своєї роботи скоріший всебічний розвиток міського господарства, залучаючи до цієї справи всі сили та засоби і самодіяльність робітничих мас і всіх трудящих міста» [484, с. 118]. Не набагато кращою була ситуація у Сімферополі: «на капітальний ремонт будівель, що складають цей фонд (житловий фонд – Н.М.), не відпускалися кошти з початку революції. Зносилося до 30 відсотків усіх житлових будинків» [504, с. 76].

Дослідники стверджували: «якщо житлово-комунальне господарство є однією з найбільш відсталих ланок нашого народного господарства, то справа планування міст є найбільш відсталою ланкою всього житлово-комунального господарства» [330, с. 14]. Рада народних комісарів СРСР у Постанові від 23 квітня 1934 р. «Про покращання житлового будівництва» звертає увагу на те, що одним із найістотніших недоліків у цій сфері є відсутність зовнішнього благоустрою – тротуарів, зелених насаджень тощо [277].

Особливо нагальними питання житла та комунального обслуговування були для Донбасу, який отримав статус основної вугільно–металургійної бази СРСР. Проблема широко висвітлювалася в центральних періодичних виданнях союзного рівня: у 1933 р. на першій сторінці газети «Правда» з'явилась стаття, яка закінчувалася так: «Треба ясно усвідомлювати те, що невиконання плану з комунально–житлового будівництва гальмує перебудову роботи всього Донбасу. Ліквідація плинності робочої сили, збереження кадрів, які успішно оволодівають новою технікою шахт і заводів Донбасу, є можливими тільки за умови, що ці кадри буде забезпечено культурним житлом, якщо їхні культурні і матеріальні запити будуть задоволені. Тільки безнадійний дурисвіт і бюрократ не в змозі зрозуміти, що між високопродуктивною працею в шахті й на заводі і культурним та теплим житлом, смачним обідом у їдальні, добре працюючим клубом, лазнею,

амбулаторією, школою – зв'язок найтісніший» [196].

4 травня 1933 року ВЦВК та РНК УСРР видають Постанову «Про заходи до збереження денаціоналізованого житлового фонду», у якій для забезпечення утримання у справному стані денаціоналізованих будинків зобов'язують міські ради через депутатські групи залучати широку громадськість до справи нагляду за збереженням денаціоналізованого житлового фонду [397]. «У боротьбі за соціалістичну реконструкцію міст, за покращання житлово-комунального господарства, за новий культурний побут – АКТИВНІСТЬ І САМОДІЯЛЬНІСТЬ МАС МАЄ ВИРІШАЛЬНЕ ЗНАЧЕННЯ. Партія та уряд неодноразово підкреслювали ту обставину, що міськради можуть впоратися з тими великими завданнями, які стоять перед ними у сфері міського господарства, ТІЛЬКИ СПИРАЮЧИСЬ НА ІНІЦІАТИВУ ТРУДЯЩИХ МАС, залучаючи їх через секції та депутатські групи у практичну, повсякденну радянську роботу» [517].

У період індустріалізації вуличні, квартальні та ін. комітети, поряд із депутатськими секціями і депутатськими групами, уважалися основними формами залучення мас до роботи рад [76, с. 47]. Історія появи та розквіту вуличних комітетів, крім усього згаданого вище, тісно пов'язана з конкурсом міст, який тривав у країні у той період: за часів індустріалізації конкурси, особливо конкурси місцевих рад, були вельми популярною формою залучення мас до виконання суспільно корисної роботи. Початок змаганню рад було покладено ще у 1931–1932 роках [152]. Але в ці роки більша увага приділялась конкурсам у сільській місцевості: журнал «Радянська Україна» у 1931–1932 роках, висвітлюючи конкурси, писав винятково про конкурси сільрад; конкурси міст стали більш популярними пізніше. Вони «почали розгортатися з осені 1933 року і до початку 1934 року охопили приблизно 130 міст, головним чином РРФСР і УРСР» [317, с. 9].

Саме 1933 р. вчені датують виникнення перших вуличних та квартальних комітетів [62, с. 87; 311, с. 12; ін.]. Іншу дату, 1932 р., називає тільки О. І. Лєпьошкін у своєму дослідженні «Місцеві органи влади

Радянської держави (1921–1936 рр.)» [193, с. 171]; він ніяк не аргументує її, тому дискувати із цього приводу доволі важко. Проте навряд чи висновок О. І. Лєпьошкіна можна вважати правильним – перший конкурс рад міст було проведено саме у 1933 р. Він почався з того, що «три міста нашої держави: Горлівка, Ярославль і Тула почали змагання на кращу постановку культурно-побутового обслуговування ..., дали взаємне зобов'язання по–ударному виконати одну з шести історичних умов товариша Сталіна – про покращання побутових умов робітників – і кинули виклик усім містам Радянського Союзу» [34]. Газета «Правда» на першій сторінці повідомила: «робітники Ярославля викликали на змагання Горлівку на кращу постановку культурно-побутового обслуговування. Виклик було прийнято. Розроблено зобов'язання на IV квартал 1933 року, серед яких є організувати на всіх вулицях міста виборні вуличні комітети для керівництва всією роботою з благоустрою» [617].

І справді: те, що завдяки активізації територіальної самоорганізації населення було досягнуто надзвичайних успіхів, найкраще демонструє приклад Горлівки. Сучасники писали: «Горлівське багно набуло сумної слави далеко за межами Донбасу. Канцелярсько–бюрократичне керівництво міськкомгоспу ... називало багнюку «історичною» та планувало на 1933 рік будівництво ... одного кілометру тротуару по всьому району» [587]. Ставши обласним центром та беручи участь у конкурсі міст, «Горлівка буквально за один рік виростила і розвинула своє комунальне господарство – трамвай, водопровід, каналізацію, мостові, тротуари, лазні, зелені масиви. Це майно зараз досягає мільйонної вартості, кількість працівників комунальних підприємств Горлівки за один рік зросла від кількох десятків осіб до тисяч» [576]. «Горлівська міськрада, спираючись на організовану нею самодіяльність мас, провела велику роботу з благоустрою міста і ремонту житлофонду і комунальних підприємств. Протягом 1933–1934 років Горлівська міськрада збудувала 15 кілометрів водопроводу, 5 кілометрів каналізації, 2 лазні, замостила 85 тисяч квадратних метрів вулиць і тротуарів,

провела 19 кілометрів трамваю. До робіт із благоустрою Горлівська міськрада змогла залучити тисячі трудящих, які суботниками відпрацювали 600000 трудоднів» [110, с. 78]. «У Горлівці побудовано стадіон, центральний і Ново–Горлівській парки культури і відпочинку, літній театр, новий вокзал, водопровідна станція у Батманові, будинок техніки, кінопалац у Залізному, ресторан, пасаж–кафе, добудовується готель, розпочато будівництво будинку культури та інших будівель» [126, с. 99–100]. Часопис «Радянська Україна» писав: «В чому ж причини успіху Горлівки, яка ще в червні була не кращою від інших міст Донбасу, мала однакові з ними кошти і умови для будівництва? Відповідь на це дали горлівські депутати. Виступаючи на зльоті, вони зрозуміло розповіли, в чому секрет досягнень у Горлівці. Основне, що забезпечило успіхи Горлівці у комунальному будівництві – це ентузіазм, ініціатива і найширша участь самих працюючих мас у всіх роботах з перебудови міста – парки, тротуари, бруки, трамвай, збудовані в Горлівці під час суботників руками тисяч ударників виробництва та домашніх господарок. За 3 міс. (місяці – Н.М.) на впорядкуванні Горлівки працювало 63690 трудящих» [224, с. 47]. Газета «Правда» додавала, що перед відкриттям чергової конференції міст у Горлівці, «на всіх шахтах і підприємствах Горлівки пройшли ... збори, присвячені походу за благоустрій міста; ... було проведено районні збори лікарів, учителів, працівників їдалень, комендантів, прибиральниць гуртожитків» [508].

Отже, цілком закономірним було й те, що такий вид органів самоорганізації населення, як вуличні, квартальні та ін. комітети, з’явився саме у Донбасі. Хоча існує думка, що родиною вуличних комітетів був Воронеж [52, с. 3; 319, с. 105], але, відповідно до більш поширеної точки зору, «вуличні комітети вперше виникли у 1933 році у м. Горлівка як групи боротьби за благоустрій, озеленення, чистоту дворів і вулиць» [498, с. 94].

Сама ж назва «вуличні комітети» «взята із постанови ВЦВК від 1 листопада 1934 року за доповідями голів ряду вуличних комітетів різних міст; під тою ж назвою ці організації згадуються і в Постанові XVI

Всеросійського з'їзду рад. Вуличні комітети часто мали й інші назви: комісії сприяння міськрадам, квартальні, селищні, дільничні і подібні комітети» [589, с. 6]. П. Газукіна, розглядаючи вуличні комітети, зазначає: «у Московській області вони звуться «комісіями сприяння», у Ленінграді, Іркутську – «квартальними комітетами», у Молотові – «квартальними трійками» тощо» [67, с. 29]. П. Пєтухов і В. Вікторов, використовуючи назву «комітети вулиць», водночас зазначають, що під ними мають на увазі «квартальні, дільничні комітети, комісії сприяння благоустрою» [319, с. 105]. Появу терміна «дільничні комітети» пояснює О. І. Лєпьошкін, посилаючись при цьому на Постанову Тульської міської ради від 25 січня 1934 р. «Про організацію комітетів вулиць у Тулі», в якій зазначалося, що при організації комітетів, як правило, вулиці міст поділялися на дільниці, до кожної з яких прикріплювався член вуличного комітету для проведення там за допомогою зорганізованого ним активу роботи з виконання завдань комітету» [193, с. 349]. Уважаємо, що використання слова «комітет» у назві відбулося за аналогією з домовими комітетами, які виникли раніше.

Ситуація з благоустроєм у Горлівці не була чимось незвичайним, нетиповим для інших міст. Загальний стан благоустрою в містах ілюструє витяг із резолюції конференції 14 міст, що взяли участь у першому конкурсі міст, який проходив у 1934 р. Вивчаючи позитивний досвід, конференція «виробила культурно-побутовий мінімум, який представляє конкретні заходи, за проведення яких повинні боротися всі міста СРСР» [549, с. 29–30]. На порядку денному цієї конференції було два питання: 1) доповіді міст; 2) укладення договору на змагання між містами [173]. Текст цього договору передбачав, що одним із найважливіших показників змагання стане «залучення до виконання намічених ... зобов'язань найбільшої кількості трудящих, творче застосування їхньої активності, самодіяльності й ініціативи у здійсненні цих завдань, у розвитку роботи депутатських груп і секцій міськрад» [95, с. 3]. Газета «Правда» відзначала: «Конференція міст є настільки нагальною, а потреба обмінятися нагромадженим досвідом

міського будівництва – настільки великою, що скликання цього незвичайного зльоту виходить далеко за вузькі межі місцевого заходу» [519]. Рішення ЦВК СРСР від 7 квітня 1934 р. і ВЦВК від 20 квітня того ж року про проведення протягом травня – листопада конкурсу–змагання міст зобов'язувало всі міста активно включитися до конкурсу і докласти зусиль, щоб виконати завдання конкурсу якнайкраще [48, с. 28].

Учені зазначали, що «завдяки цьому змаганню ради через секції та деп. групи (депутатські групи – Н.М.) залучають багато мільйонів робітників та селян у боротьбу за втілення в життя рішень партії та уряду, за здолання труднощів, які стоять на шляху виконання плану народно–господарського розвитку нашої країни» [111, с. 29]. За даними НККГ (Народного комісаріату комунального господарства – Н.М.), у 1935 р. в СРСР до цього конкурсу було залучено 133 міста та селища міського типу [61, с. 74]. Центральна конкурсна комісія при ЦВК СРСР визначила «міським радам за кращу роботу з відновлення і збереження житлового фонду і благоустрій: одна перша премія міськраді – 25000 карбованців, голові міськради – 800 карбованців, дві другі премії – міськрадам по 15000 карбованців, їхнім головам – по 700 карбованців, три треті премії міськрадам – по 10000 карбованців, їхнім головам – по 600 карбованців» [451]. Крім того, в областях було утворено місцеві фонди преміювання. Так Донецький облвиконком виділів 1 мільйон карбованців на житлово-комунальне будівництво і благоустрій місцевих рад, що займуть перше місце у конкурсі; Дніпропетровський облвиконком встановив ряд цінних грошових премій [226].

У 1935 р. в УСРР з травня по листопад тривав конкурс–змагання міських рад з поновлення і збереження житлофонду і благоустрою, покращання технічного і санітарного стану житлофонду, виконання плану житлобудівництва і ремонту [153]. У ньому зі 182 міст та робітників селищ брали участь 133 поселення (73,1 %) [77, с. 52]. Конкурс дав прекрасні результати і наступного року плани рад із цих галузей роботи з благоустрою були виконані по УСРР на 102 % [520, с. 3]. Суттєвий внесок зробили

вуличні комітети, які було визнано «плідною формою мобілізації мас на безпосередню участь у благоустрою. Кількість вуличних комітетів, які взяли участь у змаганні, з 2200 у минулому році (у 1934 р. – Н.М.) зросла у нинішньому році (у 1935 р. – Н.М.) до 9000, тобто більш, ніж вчетверо» [581, с. 46]. «Актив комітетів вулиць за той самий період збільшився з 10000 до 50000 осіб» [569, с. 50]. 1 липня 1936 р. у 144 радах налічувалося 16716 вуличних комітетів із 89–тисячним активом [314, с. 31].

Слід, однак, відзначити, що найактивнішими були вуличні комітети великих міст, у яких місцеві ради сприяли пожвавленню руху організації комітетів. Дослідники зазначали, що «найкращі зразки в цьому подає Харків» [191, с. 15], а характеризуючи діяльність квартальних комітетів Києва, наводили такі цифри: комітети «у 1935 році охоплювали актив більше 5200 осіб» [27, с. 15], «тільки у Сталінському районі міста у прибиранні 475 дворів ... активно брало участь 3 тисячі осіб» [485, с. 99–100]. Двома роками пізніше, за статистичними даними, «у 13 містах та райцентрах Донецької області нараховувалося 1061 вуличних та квартальних комітетів, у яких працювало 9139 активістів, у Ворошиловграді у 117 вуличних і квартальних комітетах працювало 842 члени квартальних комітетів та активістів» [591, с. 43].

Конкурси–змагання розгорталися не тільки між містами, але й між краями, областями. Наприклад, у 1934 р. Сталінградський край викликав на змагання Одещину, Саратовський і Азово–Чорноморський край, арбітром запросив бути газети «Известия» та «Комсомольская правда» [489]. Конкурси також проводились «усередині міст між окремими районами, кварталами, вулицями, ЖОКТами (житлово-орендними кооперативними товариствами – Н.М.)» [517] і «навіть між деякими домоволодіннями» [230, с. 20–21]. Як правило, такі змагання мали неофіційний характер, але інколи ініціаторами виступали органи державної влади та місцевого самоврядування, – так, Ржевська міська рада у 1934 р. оголосила конкурс на кращий вуличний комітет [68, с. 17]. У 1935 р., «до другого обласного з’їзду

Рад», міськрада Дніпропетровська організувала конкурс–змагання на кращу квартальну комісію (квартальний комітет – Н.М.) і кращу вулицю [57; 56, с. 60]. У місті Керч з ініціативи комунальної секції міськради у 1936 р. було проведено міське змагання вуличних комітетів, уповноважених будинків і двірників [14, с. 11].

Цікаво, що умови конкурсів у межах міста часто викладалися в договорах: за свідченням дослідників того часу, «зобов'язання у договорах внутріміського змагання змінюються залежно від того, між якими організаціями і особами ці договори укладаються: профспілками, вулицями, ЖОКТами, будинками, квартирами, мешканцями, двірниками, прибиральницями тощо» [317, с. 10]. Текстів таких договорів не залишилося, але їхній зміст досить докладно викладено у статтях у періодичних виданнях. Уважаємо, що використання цього досвіду сприятиме впровадженню на сучасному етапі практики укладення договорів між органами СОН і місцевими радами про делегування повноважень (пропозиція висувається автором уперше в український юридичній науці).

Уважаючи подальше ще більш широке розгортання організаційно-масової роботи рад найважливішим фактором у виконанні всіх завдань соціалістичного будівництва, підйомі відсталих галузей народного господарства до передових і враховуючи позитивний досвід галузевих конкурсів–змагань рад, що були проведені у 1934 р., ЦВК Союзу РСР постановив провести у 1935 р. всесоюзні конкурси–змагання міських і сільських рад за деякими галузями соціалістичного будівництва; всесоюзний конкурс міськрад і рад робітничих селищ із поновлення та збереження житлових фондів та благоустрою проходив у травні – листопаді [255]; аналогічний документ ухвалив Центральний виконавчий комітет УСРР (Постанова Центрального Виконавчого Комітету УССР від 23 червня 1935 року "Про проведення конкурсів–змагань рад у 1935 році"). Найважливішими задачами конкурсу у 1935 р. були: виконання плану капітального ремонту житла, виконання планів із замощення, з очистки, з

озеленення тощо; подальший розвиток активності депутатських секцій, житлових, комунальних і з благоустрою, депутатських груп, домових організацій, ЖОКТів (житлово-орендних кооперативних товариств – Н.М.) і вуличних комітетів [50].

Нормативно-правовому регулюванню створення та діяльності вуличних, квартальних та ін. комітетів у період індустріалізації увага майже не приділялася. Отже, можна зробити висновок, що для першого етапу – етапу виникнення домових, вуличних та ін. комітетів – є характерними лише згадки про них у нормативно-правових актах органів державної влади на рівні держави та (або) суб'єктів федерації, але не комплексне закріплення їх правового становища. Саме це зумовило різні підходи до визначення їхньої природи та неоднозначне розуміння їхніх прав, обов'язків, функцій, компетенції, порядку створення тощо.

Перші нормативні акти, у яких приділялася суттєва увага вуличним та квартальним комітетам, з'явилися лише через кілька років після появи та бурхливого функціонування таких комітетів. Ще більш цікавим уявляється той факт, що в цих нормативних актах було лише узагальнено практику роботи найбільш успішних вуличних комітетів із метою поширення передового досвіду, – отже, правових норм, які б регламентували створення, обрання і т. ін. таких комітетів, ці нормативні документи не містили. Так Президія ВЦВК РРФСР 1 листопада 1934 р. прийняла спеціальну постанову, у якій було визначено позитивну роботу, що її провели вуличні та квартальні комітети ряду міст – Калініна, Тули, Мічурінська, Прокоп'євська та інших [10, с. 3–4]. Заслухавши доповіді голів вуличних комітетів деяких міст, ВЦВК РСФРР відзначив, що організовані у 1933–1934 роках у зв'язку із змаганням–конкурсом міських рад із поновлення та збереження житлофонду та благоустрою вуличні (квартальні) комітети провели значну роботу зі збереження та ремонту житлофонду, особливо приватних володінь, з очищення дворів і вулиць, із зовнішнього благоустрою і залучення до громадської роботи дружин робітників та службовців, інженерно–технічних

працівників і пенсіонерів.

Водночас Президія ВЦВК констатувала недостатньо чітку організацію керівництва вуличними комітетами з боку деяких міських рад, а також слабкий зв'язок вуличних комітетів із депутатськими групами. На думку Президії ВЦВК, наслідками цього стали:

а) недостатня увага деяких вуличних комітетів до збереження державних та кооперативних житлових приміщень;

б) застосування окремими вуличними комітетами методів адміністрування;

в) недостатня технічна допомога вуличним комітетам із боку міськрад та їхніх органів.

Президія ВЦВК рекомендувала міським радам, продовжуючи роботу зі зміцнення існуючих вуличних комітетів, організувати нові комітети у тих містах, де вони ще не були створені, та запропонувала міським радам:

а) направляти роботу вуличних комітетів на покращання і збереження житлового і міського господарства, благоустрою, об'єднуючи її з повсякденною роботою з покращання стану свого будинку, свого двора, своєї вулиці;

б) забезпечити конкретне повсякденне керівництво вуличними комітетами, ретельне вивчення та перевірку їхньої роботи;

в) у великих містах, в яких організовано підрайонні та дільничні депутатські групи, покласти на них керівництво вуличними комітетами як основним активом депутатських груп;

г) звернути особливу увагу на те, щоб робота вуличних комітетів сприяла зміцненню житлового господарства і вуличного благоустрою житлово-кооперативних та державних домоволодінь, не обмежуючись обслуговуванням тільки житлових володінь, що знаходяться у приватній власності;

д) надавати технічну допомогу вуличним комітетам через відділи ради шляхом прикріплення до них спеціалістів і робітників відділів рад, особливо

комгоспу, відділу здоров'я та наросвіти [322].

Аналогічного документу в УСРР прийнято не було, хоча засідання ЦВК УСРР із таким же порядком денним проводилося. Згадку про це автор знайшла в розповіді голови одного з квартальних комітетів про роботу цього комітету. У 1937 р. він написав: «Ми дуже цінуємо роботу нашого Радянського уряду. У січні місяці цього року на засіданні президії ЦВК УСРР було заслухано питання про роботу квартальних комітетів на Україні. На це засідання було викликано і мене, я також брав участь в обговоренні доповіді. Тепер не тільки я один, але й усе населення кварталу почувається щасливим і гордим, бо про нашу роботу знають, її шанують. Ми стали працювати з ще більшим напруженням і сягнемо ще кращих успіхів» [137, с. 75].

Необхідність комплексного нормативного акта, який би врегулював правовий статус вуличних та квартальних комітетів, підкреслювали як теоретики, так і практики. Так представник Сталіногорської міськради на нараді оргвідділу Московської області зазначив: «Без чіткого «положення» про роботу вуличних комітетів багато Рад б'ються над питанням, які функції треба передати комітетам, тільки благоустрою чи й інші, як, наприклад, розповсюдження позик тощо. Тут ми блукаємо» [589, с. 29–30]. С. Чугунов писав: «Незважаючи на крайню барвистість організаційних форм, змісту і методів роботи, вуличні комітети себе цілком виправдали. Зараз стоїть завдання організації їх у всіх без винятку містах і селищах, а можливо і в районних центрах. Ми вже маємо величезний матеріал про роботу комітетів, і він надає можливість зайнятися вивченням досвіду кращих із цих комітетів для розроблення положення про них обласного чи республіканського масштабу… Звісно, умови роботи комітетів в різних містах і навіть в різних частинах одного міста надзвичайно різні і «положення» не може повністю передбачити всього різноманіття умов. Але дуже багато чого з практики роботи кращих комітетів цілком може бути поширено на всі інші» [589, с. 29].

Вивчення періодичних видань дозволяє стверджувати, що в УСРР діяло

щонайменше два локальні нормативні акти, які регулювали правовий статус вуличних, квартальних та ін. комітетів. У 1935 р. Дніпропетровською міськрадою було видано пам'ятку «Про роботу вуличних квартальних комісій сприяння чистоті та благоустрою». У пам'ятці були пункти постанови, якими зобов'язано весь апарат міліції брати участь і відповідати за стан благоустрою, чистоти і краси міста. Луганська міськрада у тому ж році видала інструкцію «Про дільничні вуличні комітети сприяння благоустрою міста Луганськ», яка мала плакатний формат і була розвішана містом. У цій інструкції було перераховано функції та обов'язки квартальних комітетів [191, с. 16].

З моменту виникнення вуличних, квартальних, дільничних та ін. комітетів дослідники вели суперечки про їхню природу. Як і на сучасному етапі, були прихильники тієї точки зору, що ці комітети мають громадську природу, та ті, хто визначав природу вуличних, квартальних та ін. комітетів як державницьку. Уважаючи вуличні, квартальні, дільничні та ін. комітети «масовими організаціями» [127, с. 20], учені, які дотримувались першої позиції, характеризували їх як:

– нову громадську форму боротьби за благоустрій [49, с. 6];

– громадські організації [127, с. 20; 117, с. 43];

– масові громадські організації [319, с. 105];

– місцеві громадські організації для надання допомоги міській раді у справі підвищення культурного рівня міського благоустрою [589, с. 11];

– місцеві громадські організації допомоги міській раді у справі благоустрою міст і підвищення культурного рівня трудящих [67, с. 29];

– місцеві громадські організації допомоги міській раді у справі благоустрою міста, збереження і ремонту житлофонду, у боротьбі за чистоту житла, двору, вулиці, квартири і підвищення культурного рівня трудящих [498, с. 95].

Прихильники другої точки зору вважали, що вуличні, квартальні, дільничні та ін. комітети – це масові органи місцевих рад, разом із секціями і

депутатськими групами [117, с. 40; 314; 589, с. 28]. Один з них, П. К., аргументував свою позицію так: «Організація і діяльність вуличних (квартальних) комітетів у ряді міст Союзу вказують, що вуличні (квартальні) комітети як за своєю формою, так і за змістом роботи по суті майже не відрізняються від дільничних депутатських груп, якщо не зважати на деякі відмінності в їх створенні. У більшості міст СРСР вуличні комітети організуються незалежно від наявності підрайонних і дільничних депутатських груп, і тільки в містах УСРР, Західного Сибіру і Азербайджанської СРР вуличні комітети створюються там, де через відсутність депутатів рад не може бути організована депутатська група. Основна кількість міст, які мають вуличні (квартальні) комітети, обов'язково обирає до їхнього складу депутатів Ради і лише дуже невелика частина міськрад не дотримується цього правила і організовує вуличні комітети без участі депутата Ради, а тільки із числа активістів ... Відмінність вуличних (квартальних) комітетів від дільничних депутатських груп в деяких містах полягає тільки в тому, що вуличні (квартальні) комітети обираються на загальних зборах, у той час як депутатські групи не обираються, а створюються і затверджуються міською чи районною Радами із числа своїх активістів. У містах же, де вуличні (квартальні) комітети не обираються, а затверджуються міськими чи районними Радами із числа активістів, що працюють разом із депутатами Рад, організаційні принципи створення вуличних (квартальних) комітетів і дільничних депутатських груп повністю збігаються. Таким чином, за своєю організаційною побудовою вуличні (квартальні) комітети являють собою не що інше, як дільничні депутатські групи, і тому ми вважаємо доцільним існуючі вуличні (квартальні) комітети перейменувати в дільничні чи підрайонні депутатські групи [314, с. 95]. Деякі вчені навіть розглядали терміни «депутатська група» та «вуличний комітет» як синоніми [193, с. 350].

Спростовуючи такий підхід, дослідники першої групи зазначали: «Вуличний комітет – це організація, створена самими мешканцями однієї

вулиці для допомоги міським установам у справі благоустрою і наведення порядку як у будинках, так і на самій вулиці. Дільнична депутатська група – це масовий орган власне міської (районної) Ради, який має більш широкі права та повноваження, – вона ніби є повпредом (повноважним представником – Н.М.) Ради на даній дільниці міста» [42].

Дільничні депутатські групи та дільничні комітети, у разі наявності і перших і других, функціонували на одній території, що ж до території, яку охоплювали своєю діяльністю дільничні і підрайонні депутатські групи та вуличні й квартальні комітети, дослідники зазначали: «Одним із завдань підрайонних та дільничних депутатських груп є спостерігання за санітарним станом і покращанням роботи всіх житлово-комунальних, культурно-побутових і торговельних одиниць дільниці; нагляд за благоустроєм усієї території своєї дільниці. Робота ж вуличних комітетів, звісно, обмежується тільки територією однієї вулиці. Таким чином, обсяг роботи дільничних депутатських груп і вуличних комітетів, безумовно, не збігається» [42, с. 70].

Гостроти суперечкам про природу вуличних та інших комітетів надавала спочатку відсутність нормативно-правового регулювання, а потім – його фрагментарний характер. Виходячи з правового статусу цих комітетів у тому вигляді, у якому його було закріплено на цьому етапі, більше аргументів на користь своєї точки зору мали ті вчені, які вважали, що вуличні, дільничні та квартальні комітети мають публічну природу. Що ж до статей у періодичних виданнях, то майже всі вони свідчать про суто публічну природу комітетів, – починаючи від ініціативи створення, яка виходила від місцевих Рад або їхніх виконавчих комітетів, закінчуючи постійним контролем діяльності комітетів з боку цих органів.

У 30-х рр. минулого століття до домових, вуличних та інших комітетів починають застосовувати термін, який протягом наступних більш ніж п’ятдесяти років буде вживатися для їх характеристики – «самодіяльність». Так ці комітети вважали:

– органами самодіяльності [117, с. 41];

– формою залучення мас до безпосередньої трудової участі у благоустрої міст ... в порядку повної добровільності, на основі самодіяльності і соціалістичного змагання [117, с. 43];

– формою громадської самодіяльності [51, с. 23; 81, с. 30];

– основною громадською формою самодіяльності трудящих у галузі благоустрою [27, с. 16];

– «самочинними» організаціями [319, с. 105].

Не існує єдності і стосовно того, завдяки чиїй ініціативі виникли ці органи. С. Р. писав, що «ініціатива створення цих груп (вуличних комітетів – Н.М.) належала домашнім господаркам – дружинам шахтарів» [498, с. 94]. Деякі автори наполягають на тому, що вуличні комітети – це «почин десятків тисяч гірняків» [79], що вони виникли «у порядку почину самих трудящих мас» [210, с. 20], що таку форму територіальної самоорганізації населення «висунули самі маси» [34]. 31 жовтня 1933 р. у передовій статті газета «Правда» писала: «Погляньте, які нові форми участі у будівництві соціалістичних міст висунули самі маси. У Донбасі створюються вуличні комітети» (цит. за [193]).

Інші дослідники зазначають: «з ініціативи Горлівської міської Ради (Донбас) ... широко розгорнулася масова робота з благоустрою міст, у ході якої вперше і виникли нові організаційні форми роботи Рад у вигляді вуличних і квартальних комітетів ... Почин Горлівської Ради був підтриманий Радами інших міст ... [193, с. 348]; «Горлівка перша постановила організувати на всіх вулицях міста виборні вуличні комітети для керівництва всією роботою з благоустрою» [211, с. 145]; «квартальні комітети є одною з форм організації трудящих (радами – Н.М.) в галузі благоустрою» [28, с. 44].

На сучасному етапі вже неможливо встановити, кому належала ініціатива створення вуличних, квартальних та інших комітетів, – чи то дійсно була самоорганізація «знизу», чи вдалою виявилася модель, запропонована територіальним мікрогромадам «зверху». Не викликає

сумніву одне – у той період та пізніше, у кризових ситуаціях, державні органи використовували «великі можливості», які «відкриває вміле використання активності трудящих мас міст» [544, с. 63]. Ентузіазм багатьох тисяч учасників цього руху вражав. Наприклад, П. Устюгов у статті «Міськради у боротьбі за благоустрій» згадує пекаря Суслова, який не мав можливості працювати на суботниках ані вдень, ані ввечері. Він попросив відвести йому окрему дільницю для риття траншеї та виконав цю роботу вночі [563, с. 65].

Саме збільшення навантаження на робітників, що брали участь у діяльності комітетів, у першу чергу викликало численні звинувачення цієї форми територіальної самоорганізації населення у її недоцільності, – адже «тільки у четвертому кварталі 1933 року робітники Горлівки та їхні сім'ї відпрацювали 150 тисяч трудоднів на устрій міста» [71, с. 55]. Багато хто ставив під сумнів очевидний на сучасному етапі зв'язок між благоустроєм і виробничими показниками. Але «практика перебудови культ-побутової роботи у Горлівці одразу ж підтвердила найтісніший зв'язок питань благоустрою з питаннями виробництва, освоєння механізмів, підвищення продуктивності праці. З іншого боку, успіхи, що були досягнуті горлівцями в галузі благоустрою, одразу ж позначилися на покращанні роботи в шахтах» [317, с. 9–10]. Відповідні статистичні дані було оприлюднені на першій сторінці газети «Правда» у 1934 р. : «Рік тому «Правда» писала ... як із знущанням зверталися до нас з питанням: «А скажіть, на скільки тонн ваші квіти можуть підняти добування вугілля?», – розуміючи під «квітами» увесь комплекс нашої боротьби за підвищення культурно-побутових умов. Можна навести дві цифри: за 9 місяців 1933 року у Горлівці добуто 4163393 тонни вугілля, за 9 місяців 1934 року надано країні вугілля 5315345 тонн. Підвищення на 27,7 відсотка – ось наша відповідь!» [577, с. 3]. Кореспонденти іншої центральної газети, «Известия», зазначали: «Перед обличчям неспростовних фактів маловіри схиляли голови і розводили руками. Вони все ще не могли зрозуміти, чому піднялося добування вугілля,

якщо шахтарі витрачають свої сили і все своє дозвілля на розбивку парків, деревонасадження, очистку завалів сміття, посадку квітів» [92].

Навіть ті дослідники, які вважали, що вуличні, квартальні та інші комітети мають не державну, а громадську природу, не заперечували, що ініціатива їх організації могла належати і, як правило, належала державним органам. Так Дніпропетровська міськрада на початку березня 1934 р. приступила до організації квартальних комісій сприяння благоустрою міста; таких комісій було організовано більше 20. Їхнім основним завданням було підтримання чистоти і порядку на вулицях, збереження зелених насаджень, сприяння ЖОКТам і приватним домоволодінням у здійсненні правил санітарії; для організації комісій депутати міськради були прикріплені до окремих вулиць і кварталів [57]. Характеризуючи постанову Тульської міської ради від 25 січня 1934 р. «Про організацію комітетів вулиць у Тулі», О. І. Лєпьошкін указував, що вона передбачала таке: первісна організація комітетів вулиць проводиться оргвідділом міськради, який керує ними у подальшому через районні (дільничні) депутатські групи [193, с. 350]. Відповідно до норм постанови, завданням на перше півріччя 1934 р. була організація не менше ста вуличних комітетів, а початкову організацію комітетів вулиць було покладено на оргвідділ міськради ([151]). Розповідаючи про роботу комунальної секції Черкаської міської ради у 1937 р., П. Д. Срібний зазначає: «Секція ухвалила – збільшити кількість квартальних комітетів. У постанові зазначається, хто із членів секції, де саме і до якого часу повинен провести відповідну роботу з організації квартального комітету. На наступних засіданнях окремі члени секції доповідали про виконання цього завдання, про склад квартальних комітетів» [522, с. 41]. Явним недоліком при цьому було те, що в разі створення вуличних, квартальних та інших комітетів в адміністративному порядку було неодноразово зафіксовано «випадки, коли комітети існують тільки на папері» [498, с. 99].

У працях вчених зазначалося також, що державні органи, переважно в

особі місцевих рад, керують повсякденною діяльністю вуличних, квартальних та інших комітетів, а також контролюють процес формування їх складу, який відбувався трьома основними способами:

1) особами, які мали право голосу та проживали на відповідній території. К. Рязанов, свідок зародження цих комітетів, описує процес формування їх складу так: «Вуличні комітети обиралися на загальних зборах громадян, що проживали на даній дільниці із розрахунку на десять будинків – один член комітету» [497];

2) на загальних зборах громадян, що мешкають у межах території, на якій комітет утворюється, та затверджувався президіями міськрад [127, с. 20];

3) призначався органами державної влади – міською радою, її президією. Такий підхід не був типовим, але він траплявся. Вивчаючи та узагальнюючи досвід роботи вуличних комітетів, С. Р. відзначив, що інколи «вуличні комітети організуються та працюють як територіальні депутатські групи на чолі з депутатом Ради, мають у своєму складі депутатів Ради, які живуть на даній вулиці, і кращих активістів у галузі благоустрою. У містах ... де з огляду на кількість депутатів Ради неможливо мати вуличний комітет на правах територіальної депутатської групи, вуличні комітети організуються під керівництвом секції комунального господарства і благоустрою (у такому випадку головою вуличного комітету може бути активіст – не–депутат Ради)» [498, с. 95].

Порівнюючи порядок формування депутатських груп та вуличних комітетів, учені відзначали: «Вуличні комітети можуть обиратися громадянами без огляду на те, чи будуть в їх складі депутати і кандидати у члени місцевої міської (районної) Ради, а дільничні депутатські групи не обираються, а створюються із депутатів (кандидатів) і активістів, що живуть на даній дільниці міста. Дільничні депутатські групи затверджуються міськими (районними) Радами, а вуличні комітети можуть і не затверджуватися» [42, с. 69].

Узагальнюючи існуючу практику, дослідники додавали зауважень і

щодо складу комітетів. Так В. Т. Кирпичов зазначав: «Досвід показав, що при організації комітетів вулиць необхідно особливу увагу приділити підбору складу комітету. При виборах вуличного комітету треба менше обирати «пихатих» начальників і побільше домашніх господарок. Домашні господарки показали взірці роботи, вони вболівають за справу, яку їм доручили. Треба обирати безпосередньо з міст активних, перевірених домашніх господарок» [137, с. 74–75].

Квартальні, вуличні та інші комітети очолював голова. Як правило, він обирався разом із самим комітетом на загальних зборах населення (наприклад, як на території, в межах якої діяла Червонозаводівська райрада міста Харкова [541, с. 34]), але інколи комітет обирав голову на своєму засіданні «зі свого середовища» [497] або голова затверджувався «президіями Рад (місцевих рад – Н.М.) із числа депутатів, що проживають на даній вулиці» [498, с. 95].

Інформації про поточний розподіл функцій всередині комітету у 1930-ті роки збереглося досить небагато. Як правило, крім голови в комітеті був ще й секретар, а всі інші члени працювали кожен із довіреною йому дільницею, частиною вулиці, кварталу. Про це свідчать цитати із досліджень того часу: «Робота всередині вуличних комітетів розподілена шляхом закріплення за окремими товаришами окремих дільниць. Наприклад, комітет сприяння вулиці Фрунзе у місті Калінін, що складається із 9 членів, закріпив за кожним із членів по частці території з 30 будинками» [589, с. 7–8]; «Комітет із свого середовища обирає для керівництва та безпосереднього зв’язку з міськрадою голову і для технічного ведення справ – секретаря. Усі інші члени комітету прикріпляються до «десятидворок» [497].

Значно більше інформації збереглося про керівництво роботою комітетів, яке здійснювала міська рада безпосередньо або через свої органи. Обов’язковість такого керівництва була закріплена на нормативному рівні: Президія ВЦВК 1 листопада 1934 р. запропонувала міським радам «забезпечити конкретне повсякденне керівництво вуличними комітетами,

ретельне вивчення і перевірку їхньої роботи» та «надавати технічну допомогу вуличним комітетам через відділи Ради шляхом прикріплення до них спеціалістів і працівників відділів Рад, особливо комгоспу, здороввідділу і наросвіти», а «у великих містах, де організовано підрайонні і дільничні депутатські групи, покласти на них керівництво вуличними комітетами як основним активом депутатських груп» [589, с. 8, 10].

У 30-х рр. минулого століття наявність такого керівництва розглядалася як необхідна і головна причина успішної роботи вуличного, дільничного, квартального та ін. комітету. Голова ЦВК УСРР Г. І. Петровський зазначав, що «багато секцій та депутатських груп, квартальних комітетів проявляють величезну громадську ініціативу у господарському й соціально-культурному будівництву. Цю зрослу активність мас не завжди вміють очолити облвиконкоми, райвиконкоми та міські ради» [318, с. 26].

Отже, відсутність уваги до роботи комітетів із боку місцевих рад сприймалась негативно. Література того періоду містить численні приклади такого підходу. Так у 1937 р. у часопису «Радянська Україна» було надруковано статтю з критикою роботи Горлівської та Кадіївської міських рад. У статті, зокрема, зазначалося, що «ще у 1935 році у Кадіївці широко розгорнулась робота з організації громадськості навколо впорядкування міста. Це обумовило й організацію значної кількості вуличних і квартальних комітетів, але через послаблення уваги, незадовільне керівництво роботою з боку кадіївської міськради вони протягом 1936 року розпались і зараз у Кадіївці працює лише один вуличний комітет, який складається з 7 членів та 10 осіб активу»; «у 1935 році вуличні комітети в Горлівці показали гарні зразки своєї роботи, але в 1936 році, внаслідок послаблення уваги до цієї важливої ділянки роботи й керівництва ними з боку міськради, частина вуличних і квартальних комітетів Горлівки працювала незадовільно» [591, с. 43]. Резюмуючи союзний досвід стосовно вуличних комітетів, часопис «Власть Советов» зазначав: «В організації і в роботі вуличних комітетів є ще серйозні вади. Ряд міськрад не зміг організувати чіткого керівництва

вуличними комітетами. Вони були слабко пов’язані з секціями та депгрупами рад. Посилення керівництва роботою вуличних комітетів дозволить покращити цю роботу і зробити вуличні комітети дієвою формою масової роботи з міського господарства» [204, с. 23].

Отже, стосовно необхідності керівництва роботою комітетів питань не було. Дискусії виникали тільки з приводу того, які саме органи ради мають контролювати діяльність вуличних, дільничних та ін. комітетів, та які форми повинен мати такий контроль. І знов–таки, відсутність нормативно-правового регулювання зумовила різноманітність підходів до вирішення цього питання. Учені зазначали, що «в одних містах вуличними комітетами безпосередньо керують міськради, в інших керівництво здійснюється комунальною секцією, у третіх – секцією благоустрою» [67, с. 30; 522, с. 42]. Іноді керівництво здійснювали депутатські групи [193, с. 350]. Учені також фіксували випадки, коли відповідні контрольні повноваження належали до компетенції виконавчих органів міських рад – міських відділів комунального господарства або, як це було у Червонозаводівській райраді м. Харкова, – до відання організаційного відділу ради [541, с. 34]. Із цього приводу дослідники зазначали: «Це неправильно ... Як секціями, так і вуличними комітетами може і повинна керувати Рада в цілому, а не який–небудь її відділ» [52, с. 3].

Причому, якщо керівництво здійснювала група або секція, це не виключало втручання і з боку місцевої ради. Дослідники зауважували: «Поряд із дільничними групами роботою вуличних комітетів керують і міські Ради, які виділяють і закріплюють за вуличними комітетами спеціальних інструкторів, періодично заслуховують доповіді комітетів і підготовлюють скликання зльотів та нарад вуличних комітетів» [498, с. 98–99].

Найбільшу критику з боку дослідників викликало керівництво вуличними та ін. комітетами, яке здійснювали секції місцевих рад. Зокрема, вони зауважували:

– «певний час спостерігалася тенденція звалити керівництво вуличними

комітетами на секції благоустроюю, що було неправильним, оскільки вуличні комітети не обмежувалися тільки питаннями благоустрою» [127, с. 22];

– «вуличні комітети у своїй роботі не обмежуються питаннями, що стосуються однієї якоїсь секції. Тому і не може стояти питання про передачу керівництва ними тільки одній якій-небудь секції міськради (в Україні, у Запоріжжі автору доводилося зустрічати вуличні комітети, перейменовані у комісії сприяння благоустрою, які всі були підконтрольні секції благоустрою і обслуговувались апаратом комунального відділу). Звісно, це не виключає того, що вуличні комітети, які працюють значною частиною лінією благоустрою, повинні зв'язуватися із цією секцією тісніше, ніж з іншими. Секції можуть скликати представників вуличних комітетів і т.п. Але у випадку необхідності проведення тієї чи іншої роботи через вуличні комітети, секції повинні добитися відповідного дозволу міськради, якій тільки і належить загальне керівництво роботою всіх вуличних комітетів» [589, с. 10].

Вивчення періодичних видань того часу із прикладами роботи органів місцевого самоврядування надало достатньо матеріалів для систематизації автором форм керівництва вуличними та ін. комітетами з боку секцій та (або) депутатських груп (для цього історичного періоду таке узагальнення здійснюється вперше):

– спільне проведення робіт. Так комунальна секція Черкаської міської ради опікувала квартальні комітети, разом із ними проводила роботи з установлення обсягів необхідного ремонту, брала участь в організації та обладнанні міського пляжу, в озелененні міста і у висадці квітів, у будівництві парку [522, с. 42];

– затвердження персонального складу квартальних комітетів [522, с. 42];

– систематичне надання доручень квартальним комітетам і повсякденні перевірки їх виконання [522, с. 42];

– перевірка роботи квартальних комітетів [522, с. 42];

– складання плану роботи вуличних комітетів відповідно до плану роботи депутатської групи [498, с. 98];

– виділення зі складу активу депутатської групи позаштатних інспекторів із метою прикріплення їх до окремих вуличних комітетів [498, с. 98–99];

– звіти керівників вуличних комітетів на засіданнях депутатських груп [117, с. 42–43].

– організація взаємоперевірок квартальних комітетів [522, с. 41];

– організація обміну досвідом квартальних комітетів [522, с. 41].

Місцеві ради, особливо у великих містах, де кількість комітетів становила 50–100 і більше, безпосереднє керівництво такою широкою мережею здійснювати були не в змозі [589, с. 9]. Виходячи із цього, формами керівництва вуличними та ін. комітетами з боку місцевих рад були:

– заохочення ефективної роботи комітетів – преміювання цінними подарунками, нагородження почесними грамотами кращих голів вуличних комітетів, вручення премій і почесних грамот відбувалося на загальних зборах громадян [10, с. 15];

– поширення позитивного, передового досвіду;

– наради членів вуличних та ін. комітетів із питань організаційної та оперативної роботи;

– звіти керівників комітетів на засіданнях рад;

– систематичні перевірки діяльності вуличних та ін. комітетів;

– ретельний відбір особового складу керівників і членів комітетів [117, с. 42–43];

– проведення курсів голів комітетів [498, с. 99];

– заслуховування на своїх засіданнях доповідей голів комітетів [52, с. 4]. Наприклад, протягом 1936–1936 років на кожному засіданні президії Червонозаводівської райради міста Харків розбирали питання окремих квартальних комітетів; президія заслуховувала звіти голів квартальних комітетів про їхню роботу [541, с. 34].

Повноваження, які мали вуличні, квартальні та ін. комітети були вкрай неоднаковими. Адже комітети наділяли повноваженнями різноманітні органи, які виходили із різного розуміння їхньої природи. Стосовно завдань вуличних, квартальних, дільничних комітетів двозначностей не виникало: «Найближчим і основним завданням комітетів вулиць є залучення і організація громадськості на активну боротьбу за культурну, впорядковану, чисту вулицю, чистий двір, чисте робоче житло» [589, с. 11]. Більш детальною у цьому відношенні була пам'ятка міськради Воронежа щодо вуличного комітету, у якій завдання і цілі комітету визначалися так: «Комітет вулиці створюється з метою допомоги райраді і її відділам для масового залучення трудящих, що живуть на даній вулиці, до більш активної їх участі у боротьбі за благоустрій міста, за приведення і утримання у зразковому порядку вулиці, тротуарів, дворів, домоволодінь, установ і підприємств, що розташовані на даній вулиці, за віднайдення та повне використання місцевих коштів, ресурсів і можливостей, спрямованих на приведення у порядок бруківок, розширення зелених насаджень, за збереження і розширення житлового фонду, збереження зелених насаджень, покращання роботи водопроводу, каналізації, освітлення й інших об'єктів господарства на даній вулиці» [549, с. 28].

Відсутність відповідних нормативно-правових актів на рівні держави та (або) суб'єктів федерації дозволяє розглядати повноваження вуличних комітетів тільки на основі наукових праць, які є вельми нечисленними, та статей у періодичних виданнях масового характеру. Для досягнення цієї мети автором було переглянуто газети «Правда», «Известия», журнали «Власть советов», «Советское строительство», «Социалистический город» та «Радянська Україна» за відповідний період. Узагальнення отриманої інформації (для цього історичного періоду воно здійснюється вперше) дозволяє стверджувати, що вуличні та ін. комітети мали такі повноваження:

– виконання робіт із благоустрою та контроль за станом вулиць, дворів, нежитлових приміщень. Так у 1936 р. вуличний комітет Кооперативної

вулиці міста Керч обстежив санітарний стан квартир, дворів, сараїв і горищ та вжив заходів до усунення виявлених ненормальностей [14, с. 12];

– організаційно-масова робота з населенням, переважно культурного характеру. Комітети Червонозаводівського району міста Харків протягом 1936 р. займалися організацією постишевських кімнат, дитячих майданчиків, організовували роботу різноманітних добровільних товариств, провадили колективне відвідування кіно, організовували самодіяльні гуртки, провадили роботу з ліквідації неписьменності. Квартальні комітети провели значну роботу по району – дружини трудящих здали норми на ПВХО – 16000 осіб, ... у районі було створено 12 співочих жіночих капел, 4 драматичні гуртки, 2 гуртки шиття [541, с. 34]. Деякі комітети після видання законопроекту про заборону абортів проводили лекції, бесіди та доповіді з обговорення цього акта [498, с. 97]. Вуличні, квартальні та ін. комітети організовували передплату газет і журналів для дружин робітників, вели боротьбу з хуліганством, створювали дитячі майданчики і навіть ясла, мобілізовували населення на надання допомоги залізничному транспорту [67, с. 30]. Комітети організовували дозвілля дітей і боролися з дитячою бездоглядністю та безпритульністю [127, с. 21]; допомагали реалізовувати білети грошово–речових лотерей, вели санітарно-просвітницьку роботу у створених ними організаціях Червоного Хреста і Червоного Півмісяця, надавали допомогу при працевлаштуванні підлітків [10, с. 7];

– організаційно-масова робота з населенням, переважно пропагандистського характеру. Так, за інформацією Червонозаводівської райради міста Харків, квартальні комітети двічі на місяць проводили збори населення вулиць, на яких заслуховували звіти окремих активістів про виконану ними роботу, опрацьовували доповіді керівників партії й уряду, постанови [541, с. 34]. Член одного з багатьох вуличних комітетів у 1937 р. писав, що «за короткий проміжок часу було організовано вісім зборів неорганізованого населення для обговорення Сталінської Конституції. Вуличний комітет організував колективне слухання промови товариша

Сталіна на Надзвичайному VIII Всесоюзному З'їзді Рад. Зараз проводиться опрацювання нового Виборчого закону» [328]. Голова іншого комітету розповідав: «Починаючи з минулого року (1936 – Н.М.), ми розгорнули широку політвиховну роботу. Так на зборах, в яких брало участь по 100–150 осіб, ми обговорювали нову Конституцію СРСР, доповідь товариша Сталіна на Надзвичайному VIII З'їзді Рад СРСР, доповідь товариша Любченка на Надзвичайному XIV З'їзді Рад УСРР, крім того, глибоке вивчення Конституції СРСР і УСРР ми проводили по квартирах, збираючи по 5–8 домогосподарок. Такі читки ми провадили 10–12 разів» [320, с. 71]. Квартальний комітет машинобудівного заводу у місті Краматорськ провів серед трудящих пояснювальну роботу про подій в КІ і зібрав серед мешканців свого кварталу 361 крб. на допомогу жінкам і дітям Іспанії [591, с. 44]. Аналогічні приклади наводять і дослідники. Так Г. Антіпін і В. Михалкевич, вивчаючи функціонування вуличних комітетів, дійшли висновку, що «одна з форм роботи вуличних комітетів – проведення загальних зборів громадян. На зборах обговорюються нагальні питання життя вулиці, кварталу, селища чи міста, зачитуються рішення Рад та їх виконавчих органів, радянські закони, пропагуються заходи, що проводяться виконкомом місцевої Ради. Як правило, такі збори скликаються один раз на квартал» [10, с. 12]. Крім того, дуже часто вуличні комітети випускали свої стінгазети, які називали «новим видом радянського друку» [52, с. 3];

– повноваження із сприяння органам державної влади. Вуличні комітети допомагали фінансовим органам збирати податкові платежі [10, с. 7]; при деяких комітетах функціонували товариські суди [498, с. 97], товариські суди з комунальних і житлових справ [127, с. 22]. У Краматорську квартальні комітети мали свої штампи, видавали довідки, за якими провадилася прописка і виписка з домових книг, видавали довідки про сімейний стан, засвідчували автобіографії призовників до Червоної армії і т. ін. [591, с. 45].

Вичерпний перелік повноважень, однак, надати неможливо. Так, підсумовуючи все, що було виконано одним із квартальних комітетів у

1936 р., його голова зауважив: «Тепер, коли роботу з благоустрою налагоджено, ми приступили до виконання нових завдань, домагаємось кращого обслуговування мешканців магазинами, поліклінікою, домоглись освітлення вулиць» [137, с. 75]. Із цього ж приводу, вивчаючи повноваження вуличних та ін. комітетів у 1937 р., С. Р. цілком справедливо зазначив: «Робота вуличних комітетів показує, що, спираючись на ініціативу широких верств трудящого населення, вони вже далеко перейшли за ті межі, які встановлювалися для них місцевими положеннями» [498, с. 98].

Таким чином, з одного боку, невизначеність правового статусу домових, вуличних та ін. комітетів призводила до низки проблем у їх функціонуванні, пов’язаних переважно з надмірною опікою їх державними органами. З іншого боку, навіть перебуваючи під нею, вони були цілком вільними у виборі сфер діяльності і методів її здійснення.

2.3. Становлення історичних аналогів органів самоорганізації населення (1937 – 1990)

Незважаючи на фрагментарне нормативно-правове регулювання і на тотальний контроль за вуличними комітетами з боку держави, на початку 30-х рр. минулого століття вони принаймні створювалися та функціонували. Такої уваги періодичних видань до висвітлення роботи вуличних, квартальних та ін. комітетів та (або) інших історичних аналогів органів самоорганізації населення більше не спостерігалося на жодному етапі їх існування. Вадою, однак, було те, що увага вчених та практичних працівників до цих комітетів так і не одержала узагальнення на державному рівні або на рівні суб’єктів федерації, – у вигляді закону або положення про них. Уявляється, що матеріалів для розроблення відповідних проектів було напрацьовано достатньо, а прийняття в державі із тоталітарним режимом відповідного закону або положення надало би поштовху для нових

доктринальних розробок та пошуків в інших напрямках, а на практичному рівні – до подальшого розквіту домових, вуличних та ін. комітетів. Натомість, у країнах із демократичним режимом виправдала себе протилежна політика мінімізації нормативно-правової регламентації створення й діяльності органів СОН.

З 1937 р. починається період занепаду вуличних, квартальних та ін. комітетів. Такий висновок є новим для вітчизняної літератури; він базується на перегляді автором публікацій у періодичних виданнях другої половини 30-х рр. минулого століття. Про комітети згадують дедалі менше, а якщо згадують, то переважно критикуючи місцеві ради за недостатню увагу до них, і як наслідок – за різке зменшення їх кількості. Натомість, у газетах та журналах замість рубрик та статей про вуличні комітети, листів голів вуличних та квартальних комітетів, з'являються письма стахановців, статті про стахановський рух у житловому будівництві (див., наприклад, [74]) – рух територіальної самоорганізації населення перестав бути пріоритетним, поступившись стахановському руху.

Незважаючи на істотне зменшення уваги державних органів до дільничних, вуличних, квартальних та ін. комітетів, раніше організовані комітети продовжували існувати. Житлове питання, питання благоустрою та побутового обслуговування залишалися вельми актуальними, але у відповідних актах на рівні СРСР та (або) союзних республік про вуличні, квартальні та ін. комітети не йшлося. Наприклад, у Постанові РНК УРСР і ЦК КП(б)У від 29 березня 1941 р. «Про покращання благоустрою міст, робітничих селищ, житла і побутового обслуговування населення міст УРСР» було відмічено певні вади у відповідних сферах, надано вказівки місцевим радам із цього приводу, але про залучення громадського активу, вуличних, дільничних та ін. комітетів не згадується [437].

Допомога вуличних, квартальних та ін. комітетів широко використовувалася при виконанні другого та третього п'ятирічних планів. Другий п'ятирічний план (1933–1937 роки) передбачав проведення значних

робіт з озеленення, планування міст, будівництва парків культури і відпочинку, стадіонів тощо [237]. Його було успішно виконано, і третій п’ятирічний план передбачав уже більш широкомасштабні дії, переважно з боку самої держави: збільшення мережі кінотеатрів, клубів, бібліотек, будинків культури і читалень із широкою організацією і збільшенням у 6 разів стаціонарних і інших звукових кіноустановок [548]. Виконанню третього п’ятирічного плану (1938–1942 роки) перешкодила Велика Вітчизняна війна.

У нормативних документах воєнного та перших років післявоєнного періоду не існує згадки про історичні аналоги органів самоорганізації населення, хоча і відзначалася широка участь громадськості у поновленні будівель та благоустрою ([423; 424; 431; 458]). У нормативних актах, що стосувалися житлового питання, йшлося переважно про будівництво нового та про поновлення зруйнованого житла ([234; 236; 241; 242; 249; 250; 256; 260; 361; 372; 441]), про користування житлом ([360]), про встановлення тимчасових норм житлової площі у містах із значною кількістю населення, які зазнали значного руйнування під час війни, на рівні 9 квадратних метрів на одного мешканця ([462; 463; 464; 465]).

У 1948 р. Рада Міністрів УРСР відмічала, що багато житлових будинків, які було зруйновано в період війни та ворожої окупації, ще не відремонтовано. Наводилися і фактичні дані: у місті Київ з 7600 будинків житлового фонду міської ради потребували невідкладного ремонту 34 % будинків, у місті Дніпропетровськ з 3100 будинків – 44 % [449]. Є підстави вважати, що історичні аналоги органів СОН брали участь у поновленні та відбудові житлових будинків на визволених територіях у період війни та після її закінчення, адже «в тяжких умовах воєнного часу було збудовано та поновлено житлових будинків загальною площею приблизно 50 мільйонів квадратних метрів» [257]. Аргументом на користь того, що такі комітети існували, є затвердження постановою Ради Міністрів УРСР від 26 лютого 1949 р. положення «Про комісії сприяння зберіганню житлового фонду і

покращанню житлового господарства місцевих Рад депутатів трудящих при домоуправліннях у містах і населених пунктах міського типу УРСР» [283] (перший з аналогічних актів з'явився 6 червня 1946 р. в РРФСР – колегією Міністерства комунального господарства було затверджено примірне положення «Про комісію сприяння з поновлення і експлуатації житла у містах і робочих селищах РРФСР» [293]; як стверджує сучасник тих подій, О. В. Лужин, комісії сприяння вперше було створено восени 1945 р. в Ленінграді [198, с. 253]). Обидва документи закріпили нормативний статус уже існуючих та діючих громадських утворень, аналогічних вуличним, квартальним та ін. комітетам (ці два нормативні акти були майже ідентичними за змістом). Виходячи з критичних довоєнних зауважень стосовно вуличних, дільничних та ін. комітетів, кожен суб'єкт федерації нарешті врегулював питання, які раніше вирішувалися самостійно та по-різному в кожному місті.

Відповідно до норм положення, комісії сприяння зберіганню житлового фонду і покращанню житлового господарства (надалі – Комісії) організовувалися при кожному домоуправлінні у складі 5–9 осіб. Персональний склад Комісії обирався на загальних зборах мешканців будинків, що входили до складу домоуправління (у цей період при домоуправліннях організовувалися та функціонували також громадські житлово-конфліктні комісії [105, с. 66]), строком на один рік, та затверджувалися виконавчим комітетом ради депутатів трудящих. Після цього зі свого складу Комісія обирала голову, секретаря та проводила розподіл обов'язків між іншими членами Комісії. Як і раніше, Комісія не була цілком самостійною, – загальне керівництво її роботою здійснював виконком місцевої ради депутатів трудящих через житлове управління.

Основними завданням Комісій було визнано зберігання і покращання стану житлового фонду, організація і широкий розвиток ініціативи і самодіяльності мешканців у справі зберігання житлового фонду і правильної його експлуатації, підтримання зразкової чистоти та порядку в будинках,

дворах і містах спільного користування та надання допомоги управителю будинком у його роботі. Для виконання цих завдань Комісії отримали ряд повноважень: виконання робіт із покращання стану житлових приміщень та контроль за підтриманням житлових приміщень у належному санітарному стані, виконання робіт із благоустрою та контроль за станом вулиць, дворів, нежитлових приміщень, організаційно-масова робота з населенням, культурного і пропагандистського характеру, повноваження зі сприяння органам державної влади.

Повноваження зі сприяння органам державної влади розглядались дослідниками як найважливіші. Так Н. Демиденко, вивчаючи практику діяльності вуличних та ін. комітетів, відзначав, що «коли було виявлено, що рішення міськвиконкому про санітарний стан міста, охорону зелених насаджень, боротьбу з хуліганством, про правила торгівлі виконуються погано, довелося залучити до цього радянський актив, самих жителів міста. Із цією метою було проведено збори... управляючих будинками, членів вуличних комітетів... Жива організаторська робота допомогла покращити виконання рішень виконкому» [89, с. 59]. Чи інший приклад: «Свого часу план розвитку міського господарства було обговорено на сесії міської Ради... Вуличні комітети довели його до кожного жителя міста. Десятки тисяч осіб взяли участь у роботах із благоустрою міста» [518, с. 43].

Упорядкування на рівні союзних республік повноважень Комісій призвело до різкого зменшення кількості повноважень, які стосуються активізації участі населення в роботі органів державної влади. Звісно, це знайшло відображення й у переліку прав Комісій – положення (пункт 9) містило лише п’ять прав:

– вносити до виконкому місцевої ради депутатів трудящих через житлове управління пропозиції про покращання експлуатації, благоустрою, ремонту будинків, квартир, місць спільного користування, про заохочення кращих управдомів, мешканців, які сприяють збереженню і нормальній експлуатації житлових будинків, про накладання стягнень на

недобросовісних управителів будинків і про притягнення їх до кримінальної відповідальності за розтрати, побори, безгосподарську діяльність;

– обговорювати доповіді управителів будинків про стан домового господарства і хід робіт із поновлення, благоустрою, експлуатації будинку, садиби і окремих приміщень;

– ставити перед управителем будинків питання про усунення недоліків, що виявила Комісія, і встановлювати разом із ними строки для такого усунення;

– отримувати від управителя будинків усі матеріали, необхідні для виконання покладених на Комісію завдань;

– висувати вимоги до мешканців домоуправління про усунення виявлених порушень правил користування житловим фондом і доповідати про порушення управителю будинку, житловому управлінню або відповідним органам, а про найбільш злісні випадки складати спільно з управителем будинком акти для направлення матеріалів про мешканців, які порушують правила експлуатації, до народного суду для виселення їх із приміщень, що вони займають.

Отже, зважаючи на численні критичні висловлювання довоєнних дослідників на адресу вуличних, дільничних та ін. комітетів, автори положень про Комісії у союзних республіках позбавили Комісії адміністративних повноважень та прав і впорядкували здійснення контролю за їхньою діяльністю з боку органів державної влади: загальне керівництво Комісіями було покладено на виконкоми місцевих рад депутатів трудящих через житлове управління, виконкоми місцевих рад заслуховували на своїх засіданнях звіти голів Комісій про виконану ними роботу із попереднім обстеженням діяльності домоуправління, а домоуправління забезпечувало необхідне приміщення для роботи Комісії, надавало канцелярське приладдя.

Однак існування положення на республіканському рівні не виключало наявності аналогічних документів, що приймалися місцевими радами депутатів трудящих (наприклад [285]); звісно, відповідні положення про

громадські комісії сприяння місцевих рад не суперечили республіканським, а лише доповнювали та конкретизували їхні норми. Необхідність прийняття такого роду нормативних актів місцевими радами депутатів трудящих була зумовлена великою кількістю бланкетних норм у республіканських положеннях. Таким чином, уперше правове положення історичних аналогів органів СОН в УРСР було врегульовано у 1949 р. (це твердження базується на перегляді автором відповідних нормативно-правових актів і не зустрічається в працях інших вчених), при чому регламентація їх створення й функціонування була фрагментарною, а отже – недостатньою у разі відсутності конкретизуючих положення локальних актів.

До речі, з'явившись у 1949 р., така практика існує і досі. Із 1949 по 2001 рік, до прийняття Закону «Про органи самоорганізації населення в Україні», це перше положення фактично тільки доповнювалося і конкретизувалося. Його структура принципово не змінювалася.

У положеннях місцевих рад більш докладно закріплювалися:

– порядок створення Комісій;

– процес взаємодії рад та їхніх органів із Комісіями: перераховувалися відділи місцевих рад, які мали право звертатися до Комісій по допомогу, зважаючи на специфіку своєї діяльності, установлювалася періодичність звітності Комісій перед радою та її органами, указувалися заходи з обміну досвідом та способи поширення передового досвіду тощо;

– завдання та повноваження Комісій – у положеннях місцевих рад завдання Комісій було класифіковано за групами в межах тих завдань, що були встановлені в республіканському положенні у вигляді переліку, наприклад: завдання з експлуатації і ремонту житлового фонду, з благоустрою, з озеленення і санітарного утримання домоволодінь, з культурно-масової роботи і роботи з дітьми, з підтримання громадського порядку; увага приділялася також участі у соціалістичних змаганнях та підтримці діяльності масових громадських організацій;

– порядок організації роботи Комісій (порядок обрання голови, його

заступника, секретаря, порядок складання планів роботи Комісії, порядок та періодичність проведення засідань, ведення протоколів, порядок прийняття рішень та їх реалізації).

Єдиними нормами, які переходили з республіканського положення до місцевих майже без змін, були права Комісій. У положеннях місцевих рад навіть додатково підкреслювалося, що Комісії не мають адміністративно-розпорядчих прав і не повинні підміняти управителя будинку, коменданта, техніка–наглядача, які несуть відповідальність за діяльність домоуправління і відповідні сторони життєдіяльності будинку.

У 40-х – 50-х рр. минулого століття Комісії були єдиним історичним аналогом органів самоорганізації населення в УРСР, з урегульованим правовим статусом. Що ж до домових, вуличних, квартальних та ін. комітетів, то у 1940-ві – 1950-ті роки вони, як і раніше, існували тільки на підставі положень, що приймалися місцевими радами депутатів трудящих (дивись, наприклад, [290; 291; 292]) переважно на обласному рівні, або навіть їхніми виконавчими комітетами [550]. Довоєнні положення було оновлено, у першу чергу з урахуванням статусу Комісій сприяння (фактично вуличних, квартальних комітетів), і в нормативних актах нової редакції містилися майже аналогічні норми, але з урахуванням іншої території діяльності. «Вуличні комітети організуються за рішенням виконкомів міських, районних... Рад депутатів трудящих... на території тих вулиць чи кварталів, де переважають індивідуальні житлові будинки», – писав А. Валюзін [53, с. 98]. Отже, як і раніше, ці комітети створювалися за ініціативою органів державної влади. Наприкінці 50-х рр. минулого століття найбільше поширення мали вуличні комітети, квартальні ж комітети створювалися «у тих випадках, коли один чи декілька кварталів відірвані від загального масиву житлових будинків» [225].

Як і у випадку з комісіями сприяння, підкреслювалося, що вуличні, квартальні та ін. комітети не мають адміністративно-розпорядчих повноважень, а в разі необхідності застосовують лише заходи громадського

впливу. Проте навіть заходів громадського впливу в сукупності з активністю мешканців було достатньо для того, щоб органи державної влади зверталися по допомогу до Комісій і вуличних, квартальних та ін. комітетів. Тільки у 1958 р. в УРСР їх залучають до підтримки в проведенні двох важливих республіканських заходів:

– до контролю за забороною спорудження капітальних огорож і парканів із дефіцитних будівельних матеріалів у житлово-цивільному будівництві і до влаштування живих огорож із декоративних дерев і чагарників [402];

– до проведення систематичної позашкільної культурно-масової роботи з дітьми, а також до утримання відповідних приміщень, необхідного інвентарю в належному санітарно-технічному стані, до обладнання в домоволодіннях спортивних і дитячих майданчиків та місць для ігор [355].

Дослідники констатували високу ефективність таких звернень. Наприклад, у Львівській області за період із 1955 по 1961 роки обсяг витрат рад на розвиток народного господарства і соціально-культурні заходи збільшився майже удвічі. За цей же час витрати на утримання органів управління в загальному обсязі місцевих бюджетів скоротилися із 7,4 % до 3,07 % – не в останню чергу завдяки широкому залученню громадськості [55, с. 27]. Так у першому півріччі 1961 р. у роботі постійних комісій місцевих рад у Львівській області брало участь більше 23 тисяч активістів, у Хмельницькій області – 30 тисяч, в Одеській області – 29 тисяч, у Сталінській області – 54 тисячі [120, с. 56].

У зв’язку із цим «перед Радами постало завдання усіма засобами підтримувати самодіяльність населення і сприяти йому в цьому» [539, с. 72]. О.С. Орловський зазначає, що «період 50–60 рр. характеризувався тим, що діяльність органів ТСН (територіальної самоорганізації населення – Н.М.) стала в центрі уваги центральних, місцевих органів державної влади та партії, і це миттєво позначилось на рівні нормативного забезпечення їх діяльності» [311, с. 22]. Але він не зважає на положення 1949 р., розглядаючи лише наступний нормативний акт – 25 травня 1959 р. Радою Міністрів СРСР

було прийнято постанову, яка стосувалась громадських домових комітетів. «Поверненню» уваги органів державної влади найвищого рівня до цих комітетів сприяв висновок ЦК КПРС про те, що і досі «багато місцевих Рад слабко виконують свої функції організаторів мас у господарському та культурному будівництві» [276].

У 1959 – 1960 рр. суб'єктами федерації – БРСР [286], Узбецькою РСР [287], деякими іншими, було прийнято ряд документів аналогічного змісту. Ці акти були майже тотожними, єдину істотну відмінність містить Положення про громадський домовий комітет у державному житловому фонді БРСР, пункт 11 якого передбачав, що «домовий комітет приймає з обговорених питань рішення, які є обов'язковими для управдомів, начальника ЖКВ, ЖКК, якщо вони не вступають у протиріччя із чинним законодавством і планами, які затверджені управліннями будинків, ЖКВ, ЖКК» [286]. У положеннях інших республік, у тому числі Української РСР, згадки про правову природу актів громадських домових комітетах не було.

22 березня 1960 р. Рада Міністрів УРСР видає Постанову «Про утворення громадських домових комітетів у державному житловому фонді УРСР» [268], якою зобов'язує утворити громадські домові комітети в державному житловому фонді міст і селищ міського типу Української РСР. Отже, як і раніше, ініціатива організації комітетів виходила від органів державної влади, а не від населення. Цією ж постановою Держплану Ради Міністрів разом із Українською республіканською радою професійних спілок було доручено в місячний строк розробити та затвердити «Положення про громадській домовий комітет у державному житловому фонді Української РСР», що було виконано 20 квітня 1960 р. [288]. Що ж до положення «Про комісії сприяння збереженню житлового фонду і поліпшенню житлового господарства місцевих Рад депутатів трудящих при домоуправліннях у містах і населених пунктах міського типу УРСР» від 26 лютого 1949 р., то воно втратило чинність, – ще одне свідчення на користь того, що комісії сприяння були історичними аналогами домових комітетів.

Додатковий аргумент на користь висунутої автором тези полягає в тому, що зміст положення 1960 р. багато в чому збігався зі змістом положення 1949 р. Фактично, назву «комісії сприяння житлового фонду і покращанню житлового господарства місцевих Рад депутатів трудящих при домоуправліннях» було змінено на «громадські домові комітети», а сам зміст положення 1949 р. доповнено. Як і комісії сприяння, громадські домові комітети (далі – домові комітети) створювалися для більш широкого залучення населення до управління державним житловим фондом, забезпечення збереження житла і подальшого його благоустрою, для зразкового утримання будинків, квартир, домових територій і зелених насаджень, для виконання заходів із підвищення благоустрою, підтримання чистоти і порядку в будинках, дворах і місцях спільного користування. Як і роботою комісій сприяння, роботою домових комітетів керували місцеві ради депутатів трудящих, але разом із ними відповідні права отримали й профспілкові організації (пункт 8).

Інші істотні нововведення положення:

– комісії сприяння обиралися строком на один рік, а домові комітети – на два роки (пункт 2);

– члени комісій сприяння обиралися лише на загальних зборах мешканців будинків, а при формуванні домових комітетів з’являється і можливість обрання їх персонального складу на зборах уповноважених (відповідальних) по будинках, під’їздах або квартирах; норму представництва встановлювали виконкоми місцевих рад (пункт 2). У положенні конкретизувався порядок проведення загальних зборів мешканців будинку, його було детально викладено в іншому акті – у положенні «Про домоуправління місцевих Рад депутатів трудящих Української РСР», затвердженому Міністерством комунального господарства УРСР 28 січня 1952 р. [282]. В останньому йшлося про осіб, які мали право брати участь у таких зборах: про порядок визначення кворуму, про обрання голови та секретаря зборів, про порядок прийняття рішень (постанов) та про порядок

дії управителя будинку в тому разі, якщо він не згоден із рішенням загальних зборів будинку.

– склад обраної комісії сприяння затверджувався виконавчим комітетом міської ради депутатів трудящих, а для домових комітетів відповідне положення не закріплювалося. Тільки після обрання зі свого складу голови, домовий комітет надавав відповідне рішення до ради депутатів трудящих (пункт 4);

– пункт 3 закріплював обов'язок управителя будинку і начальника житлово-комунального відділу брати участь у роботі домового комітету;

– голови житлово-конфліктних комісій, батьківських комітетів і жіночих рад, а також громадські уповноважені пожежної охорони, якщо їх не було обрано до складу домового комітету, все одно залучалися до його роботи (пункт 5);

– було передбачено можливість обрання дільничних комітетів на дільницях техніків будинків, у складі не більше, ніж 7 осіб. Дільничні комітети отримували право проводити роботу, аналогічну роботі комісій домкому, а голови дільничних комітетів залучалися до роботи домового комітету; плани роботи дільничних комітетів затверджував домовий комітет (пункти 6, 7);

– домові комітети, у порівнянні з комісіями сприяння, отримали декілька нових повноважень, а саме: заслуховувати звіти управляючого будинками (начальника житлово-комунального відділу) про поточну роботу домоуправління (житлово-комунального відділу), про підсумки господарської діяльності за відповідний період; активно допомагати управлінню будинками в покращанні побутового обслуговування населення при домоуправліннях, добиватися утворення домових кухонь, пралень, пунктів прокату предметів домашнього побуту і т. ін.; сприяти своєчасному надходженню квартирної і орендної плати, а також плати за комунальні послуги і центральне опалювання, здійснювати громадський контроль за їх нарахуванням; вивчати характер скарг та заяв у домоуправлінні і наглядати

за своєчасним і правильним вжиттям заходів за цими скаргами та заявами (пункт 9);

– повноваження домових комітетів було розширено за рахунок надання їм, у порівнянні з комісіями сприяння, додаткових прав – скликати загальні збори мешканців чи уповноважених по будинках, під'їздах або квартирах для обговорення питань збереження державного житлового фонду і покращання його експлуатації; оглядати виробничі, складські й інші приміщення, що належать управлінню будинками, житлово-комунальному відділу підприємства; здійснювати вплив на осіб, які порушують правила користування й утримання житлових приміщень; здійснювати з дозволу місцевих рад контроль за витрачанням грошових і матеріальних цінностей на поточний і капітальний ремонт, на роботу з підвищення благоустрою будинків і на культурно-просвітницьку роботу в домоуправліннях (пункт 10). У цьому відношенні цікавою є розповідь, яка з'явилася в 1961 р. у часопису «Ради народних депутатів»: один із домових комітетів визнав недоброякісним ремонт певного житла і наполягав на тому, щоб винного у цьому начальника районної ремонтно-будівельної контори було звільнено з посади [337, с. 20–21];

– призначення управителя будинків (начальника житлово-комунального відділу) повинно було провадитися з урахуванням думки домового комітету (пункт 12). Стосовно цієї норми Р. А. Сафаров цілком справедливо зауважував: «Було б набагато вірнішим записати, що «призначення, переміщення і звільнення управителя будинків відбувається за рішенням домового комітету. Голова домового комітету зобов'язаний мотивувати обґрунтованість прийнятого рішення. Виконком районної Ради може не погодитися з цим рішенням» [503, с. 156]. Декількома роками пізніше, виступаючи за розширення прав домових комітетів, Р. А. Сафаров знов звернувся до цього їх повноваження, зазначивши: «Зараз управдом призначається начальником житлового управління з урахуванням думки домового комітету. Чи не краще встановити порядок, за якого житлове

управління обов'язково узгоджує призначення управдому із громадським органом? Або навіть так: призначає і звільняє управдома домовий комітет або загальні збори мешканців із подальшим затвердженням житловим управлінням» [502, с. 71];

– домові комітети отримали можливість звітувати про свою роботу загальним зборам мешканців чи зборам уповноважених (відповідальних) по будинках, під'їздах або квартирах лише раз на рік (пункт 13), у той час як комісії сприяння були зобов'язані звітувати двічі на рік;

– пункт 16 передбачав заходи заохочення активних членів домового комітету і його комісій, активістів із числа мешканців – за поданням житлових органів місцевих рад і відомств вони нагороджувалися грамотами виконкомів місцевих рад депутатів трудящих і профспілкових організацій.

Отже, майже кожен із чотирнадцяти пунктів положення 1949 р. було переглянуто та доповнено, що змінило компетенцію домових комітетів у порівнянні із комісіями сприяння. Відбулося суттєве розширення прав та повноважень домових комітетів у сфері виконання робіт з благоустрою та контролю за станом вулиць, дворів, нежитлових приміщень. Дослідники не завжди сприймали це однозначно позитивно. Так А. Карапетян і В. Розін відзначали: «Деякі працівники апарату не тільки перекладають на плечі громадськості свої прямі обов'язки, але й прагнуть того, щоб представники громадськості поділяли з ними їхню частку відповідальності. Саме цим викликано прагнення деяких працівників житлових управлінь і житлових контор підібрати у домові комітети не дуже неспокійних товаришів, які не втручалися б у звичний хід роботи» [132, с. 138]. Розширення повноважень домових комітетів мало й інші негативні наслідки. Н. Г. Дмитрієв зазначав: «На початку домові комітети обрали неправильні методи роботи. Стосовно управителів будинків вони стали на шлях командування. Значну частину свого часу вони витрачали виключно на виявлення вад в експлуатації житлового фонду, написання різноманітних скарг на домоуправління. Деякі домові комітети намагалися займатися розподілом житлової площі після її

звільнення, зобов'язували управителів будинків проводити капітальний ремонт будинку без урахування асигнувань на ці цілі» [93, с. 6–7].

Як і комісії сприяння, домові комітети приділяли найбільшу увагу «ремонту житла, озелененню дворів і вулиць силами самих мешканців» [570, с. 5], під їхнім керівництвом працювали добровільні ремонтні дружини [332, с. 43]. Те, наскільки успішно комітети здійснювали ці повноваження, надало Раді Міністрів УРСР підстави зобов'язати виконкоми обласних, міських і районних рад депутатів трудящих, керівників підприємств, організацій та установ «ширше залучати домові комітети, громадські комісії і актив до розроблення проектів господарсько–фінансових планів і заходів із поліпшення експлуатації будинків, здійснення контролю за якістю і строками виконання ремонтних робіт, за витрачанням матеріалів та з організації змагання мешканців за зразковий порядок і високу культуру побуту, а також залучати мешканців до участі на добровільних засадах у роботах з благоустрою та озеленення садиб і присадибних ділянок», а також установити, що «представник домового комітету бере участь у ревізіях фінансово-господарської діяльності домоуправління (житлово-експлуатаційної контори)» [399].

Виходячи із цього, учені зазначали, що «настав час подумати про розширення прав домових комітетів, зокрема про надання їм повноважень виступати в суді чи перед іншими компетентними органами як представників колективів мешканців і для захисту їхніх інтересів. Відсутність таких прав … обмежує можливості домового комітету ефективно проявляти волю громадськості у вельми важливих питаннях» [20, с. 113]. Р. Сафаров у статті «Повноваження самодіяльних організацій» виділив розділ «Права розширено, а як ними користуються?» і відзначив, що «представники громадськості не завжди добре знають свої права» [502, с. 69]. У наступному розділі, «Йти далі», він висунув пропозицію про ще більше розширення прав самодіяльних організацій, зазначаючи: «Слід поміркувати про перетворення деяких самодіяльних організацій на колегіальні органи управління, якими

вони поки що не є. Візьміть домові комітети. Нагадаємо, що у свій час певна частина державного житлового фонду управлялася колегіальними громадськими органами. Такий порядок було передбачено декретом ВЦВК і РНК РСФРР від 11 липня 1927 р. «Про організацію трестів з управління муніципальними будинками». Чи не слід відродити цей порядок, якщо й не в усіх домоуправліннях, то хоча б у невеликих, де обсяг роботи є порівняно скромним? Населення, щиро зацікавлене у покращанні утримання і експлуатації житла, неодмінно візьме найенергійнішу участь у вирішенні усіх цих справ на громадських засадах. Практика підтверджує це. У деяких містах домові комітети виконують майже всі функції домоуправлінь – організують контроль за утриманням квартир, силами ремонтних дружин приводять житло в порядок, керують роботами з благоустрою території, прилеглої до будинків, озелененням тощо... але, якщо навіть реорганізація домових комітетів у колегіальні органи управління житловими будинками буде визнана недоцільною, слід все ж подумати про часткове розширення їхніх прав. Варто обговорити, наприклад, питання про більш дієву участь цих організацій у підборі управителів будинків» [502, с. 71]. Фактично, мова йшла про запозичення зарубіжного досвіду перетворення будинку і прилеглої території на кондомініум, із наданням мешканцям прав управління ним. Сучасними проявами реалізації такої ідеї в Україні є ОСББ.

Водночас у положенні 1960 р. залишилася певна кількість бланкетних норм (наприклад у пункті 2), що робило необхідним прийняття місцевими радами депутатів трудящих аналогічних за змістом, але більш детальних нормативних актів. Ані в цьому, ні в наступних положеннях не йшлося про актив комітетів, тобто про мешканців, які, не будучи обраними до складу комітету, працювали в ньому, допомагаючи виконувати його роботу, про можливості заохочення цих осіб тощо. Згадки про них знаходимо у спогадах голів домових комітетів: «Наш домовий комітет... було обрано на зборах мешканців на початку 1960 року. До його складу увійшло 18 осіб... Ми створили при комітеті різні комісії, закріпивши за кожною з них певну

ділянку роботи... І все ж таки діяльність домового комітету, плоди нашої роботи навряд чи були б відчутними, помітними, якщо б ми не встановили тісного зв'язку з квартирозйомниками, не спиралися б у своїй роботі на актив, який почали підбирати з перших же днів своєї діяльності. І зараз в активі домового комітету нараховується вже 200 осіб» [181, с. 63].

Що ж до вуличних, квартальних та ін. комітетів, то їхній статус, як і раніше, установлювався на місцевому рівні, з урахуванням статусу домових комітетів. Поступово вуличні та квартальні комітети починають привертати дедалі більшу увагу державних органів. Одною з причин цього сучасники називали те, що вулиці, забудовані індивідуальними домами, як правило, були менш упорядковані, а в місцевих рад бракувало коштів та сил для того, щоб дати їм лад. Вивчення досвіду інших місцевих рад надавало підстави вважати, що створення та (або) постійна активізація діяльності вуличних та квартальних комітетів допомагала розв'язати цю проблему [136, с. 63].

Відповідно кількість таких комітетів за рахунок створення нових збільшилася, та тривав пошук форм активізації їхньої діяльності через розширення впливу на них державних органів. Ініціатива організації вуличних комітетів виходила вже не тільки від рад та їхніх органів, але й від окремих депутатів. Так один із них у 1961 р. розповідав: «Самодіяльних організацій у моєму окрузі немає. Між тим, деякі з них, такі, як вуличний комітети, безумовно потрібні. Зараз, коли виборці знов виявили до мене довіру, збираюся поговорити з ними про створення вуличного комітету. Він може бути добрим помічником депутата в організації роботи з упорядкування вулиці і дворів» [586, с. 57]. Інший сучасник розповідає: «Депутат... встановила тісний контакт із дільничним комітетом... і бере активну участь у всіх його справах. Вона часто приходить на дільницю, допомагає комітету намічати плани його діяльності, підказує, чим слід зайнятися у першу чергу, і сама бере участь у проведенні різноманітних заходів» [154, с. 37].

У 1961 р. заступник голови виконкому однієї з обласних рад, аналізуючи

взаємодію місцевої ради та її органів із самодіяльними організаціями, позначив свої міркування словами «допомагати, направляти». У цьому розділі своєї статті він, зокрема:

– розповів про те, як поставлена робота з домовими та вуличними комітетами у їхній раді: «Окрім повсякденної допомоги, що надається домовим і вуличним комітетам позаштатним оргінструкторським відділом, виконком періодично скликає наради і семінари членів цих організацій. На них обговорюються чергові завдання в галузі комунального господарства, упорядкування і виховної роботи серед населення, підбиваються підсумки змагання, відбувається обмін досвідом. Саме тут міськвиконком знайомить громадськість зі своїми рішеннями, які стосуються їхньої діяльності»;

– висловив пропозиції щодо можливостей покращання цієї роботи: «Домові і вуличні комітети... можуть працювати значно активніше, якщо їм більше допомагати. Можливо, слід не один раз на квартал, а щомісячно зустрічатися із керівниками цих організацій у виконкомі, краще націлювати їх на вирішення чергових завдань, розширити коло питань, що обговорюються на нарадах і семінарах. Очевидно, необхідно посилити конкретну допомогу громадськості вулиць і домоуправлінь безпосередньо на місці»;

– пропонував залучити до спрямування роботи цих комітетів не тільки раду та виконком, але й голів відділів ради, і окремих депутатів ради, і постійні комісії ради [139, с. 30–31].

Аналогічні пропозиції дійсно мали сенс, адже «постійна комісія з благоустрою виконує завдання, які є близькими до вуличних, квартальних і домових комітетів», а депутат у вуличному, квартальному та ін. комітеті «завжди може дізнатися про те, що турбує виборців, чим займається громадськість... Це одразу розширить горизонти громадської діяльності народного обранця, прояснить цілі, вкаже шляхи» [514, с. 7]. Досить часто депутати самі очолювали домові, вуличні комітети [7, с. 40], при цьому фахівці з питань роботи рад при Президії Верховної Ради УРСР

підкреслювали, що «депутат повинен завжди пам'ятати про те, що незалежно від правових підстав створення й діяльності всі вони (самодіяльні організації – Н.М.) – добровільні громадські організації трудящих. Тому природним є те, що стосовно них неприпустимим є будь-яке адміністрування, командування, декретування. Добра товариська порада, рекомендація, ділова допомога – ось підґрунтя, на якому повинні будуватися взаємовідносини депутата із самодіяльними організаціями» [9, с. 92]. Дуже часто самі місцеві ради контролювали, чи взаємодіють депутати із цими організаціями. Так в Ялті регулярно, кожні три місяці, проводилися наради з депутатами. Таке спілкування надавало можливість виконкому краще знати, як вони працюють у своїх округах, які вимоги до них, до виконкому, до ради висувають виборці, вуличні комітети й інші громадські організації [542].

Деякі організаційно-інструкторські відділи, коли йшлося про взаємодію з домовими, вуличними та ін. комітетами, створювали ради комітетів. Так в одному з відділів було організовано раду домових комітетів, до складу якої увійшло 11 осіб; рада допомагала відділу виконкому направляти діяльність домових комітетів через декілька комісій ради – експлуатаційно-господарську, благоустрою і озеленення, культурно-масову і роботи з дітьми, підтримання громадського порядку. Члени ради раз на тиждень чергували у виконкомі, зустрічалися з активістами домових комітетів, давали консультації з питань, що виникали в громадськості [47]. Н. Д. Христофоров пояснював це так: «Ініціативи в роботі домових комітетів так багато, що оргінструкторський відділ... виконкому, незважаючи на широкий позаштатний актив, іноді залишається у хвості подій» [582, с. 50–51].

У 1962 р. Президія Верховної Ради УРСР розглянула питання щодо досвіду залучення громадськості Запорізької області до участі у роботі місцевих рад. Було відзначено, що місцеві ради області у своїй повсякденній діяльності стали більше спиратися на квартальні, вуличні комітети. Разом із тим Президія відзначила, що виконкоми деяких районних, місцевих рад не завжди заглиблюються у зміст і форми роботи самодіяльних організацій,

недостатньо залучають їх до участі у здійсненні практичних заходів із виконання виробничих планів, наказів виборців і соціальних зобов'язань. У зв'язку із цим Президія Верховної Ради УРСР зобов'язала виконавчі комітети місцевих рад надавати конкретну і всебічну допомогу самодіяльним громадським організаціям, обговорювати питання їхньої діяльності на сесіях рад і засіданнях виконкомів, ширше залучати їх до практичної роботи постійних комісій, регулярно проводити наради і семінари керівників самодіяльних громадських організацій, а також популяризувати і поширювати кращий досвід [209].

У 1963 р. Верховна Рада УРСР відзначила значну роботу громадських, домових, квартальних і вуличних комітетів із підвищення відповідальності населення за стан житлових приміщень, залучення мешканців до практичної участі в збереженні будинків і квартир, до контролю за якістю капітального і поточного ремонтів, правильним витрачанням коштів і матеріалів у Постанові «Про стан і заходи по дальшому поліпшенню використання та збереження житлового фонду в Українській РСР» [456]. З 1964 р. у щомісячному часопису «Советы депутатов трудящихся» з'являється постійна рубрика «Із практики громадського самоуправління».

Громадські домові комітети у період 1960–1975 рр. були аналогами сучасних вуличних, квартальних комітетів, а також комітетів мікрорайонів. Найближчими аналогами сучасних будинкових комітетів були:

– громадські ради будинків. Н. Г. Дмитрієв писав: «У деяких містах у багатоквартирних будинках виникли громадські ради будинку. До їх складу увійшли уповноважені під'їзду, санітарні уповноважені і найбільш активні представники громадськості. Вони наглядають за чистотою, навчають мешканців бережливому ставленню до житла, слідкують за своєчасною сплатою квартирної плати. Ради будинків – це активний помічник домового комітету» [93, с. 25];

– дільничні комітети. Крім уже наведеної, існувала й інша точка зору, які комітети слід вважати дільничними. Так Б. М. Габричидзе і А. К. Конєв

зазначали, що «вуличні (квартальні) комітети можуть бути організовані не тільки по вулицях і кварталах, але й у межах території виборчих округів із виборів до міської, районної в місті, сільської і селищної ради депутатів трудящих» [65, с. 14]).

Що ж до різниці між громадськими домовими комітетами і вуличними, квартальними та ін. комітетами у 60-х рр. минулого століття, А. І. Лук'янов і Б. М. Лазарев зазначали, що в містах і селищах, де переважають індивідуальні будинки, працюють вуличні і квартальні комітети, а аналогічні завдання виконують громадські домові комітети при домоуправліннях і житлово-комунальних відділах підприємств, що створюються у тих містах та селищах, де є громадський житловий фонд [199, с. 199–200]. З цього ж приводу І. П. Прокопченко писав: «У містах... нерідко трапляється так, що на території мікрорайону, котрий обслуговується житлово-експлуатаційною контрою (домоуправлінням) житлового фонду місцевих рад або житлово-комунальною контрою житлового фонду підприємств (установ, організацій), діють вуличні комітети, що обираються громадянами житлових будинків, які належать їм на праві особистої власності. У такому разі вуличні комітети повинні будувати свою повсякденну роботу в тісному контакті з громадськими домовими комітетами..., оскільки завдання вуличних і громадських домових комітетів багато в чому збігаються і переслідують єдину мету» [478, с. 98–99]. Фактично, відмінність існувала тільки в тому, що на території, на якій функціонували вуличні та квартальні комітети, не існувало домоуправлінь, а отже, у цих комітетів не було повноважень, пов'язаних із взаємодією з цими управліннями.

Таким чином, вуличні й квартальні комітети продовжували існувати, незважаючи на відсутність нормативного регулювання їхньої діяльності на рівні держави та суб'єктів федерації, керуючись нормами Положень про них, що затверджувалися місцевими радами. Так пункт 1 Положення про вуличні комітети міста Вінниця, затверджений рішенням виконавчого комітету Вінницької міської ради депутатів трудящих від 19 червня 1969 р., визначав,

що їх діяльність спрямовується на широкий розвиток ініціативи і громадської самодіяльності населення з метою сприяння місцевій раді депутатів трудящих в успішному проведенні всіх заходів господарського і культурного будівництва, у справі благоустрою дворів і вулиць, збереження житлового і комунального господарства та поліпшення його стану, здійснення санітарних заходів [379]. Поступово з'являються і комітети мікрорайонів: дослідники відмічали, що «громадські ради мікрорайонів об'єднують відокремлений житловий квартал..., що має усталений своєрідний центр з установами культури, охорони здоров'я, школами, підприємствами торгівлі, побуту, комунального обслуговування» [297, с. 4], а голова громадської ради Привокзального мікрорайону міста Єнакієве зазначав: «Наш мікрорайон складається з 6 кварталів. У кожному – комітет, який обрано загальними зборами мешканців» [122, с. 33].

Якщо до початку 60-х рр. минулого століття домові, вуличні та ін. комітети дослідники не об'єднували з іншими органами та (або) організаціями, розглядаючи їх окремо, то на цьому етапі їх розвитку комітети почали відносити до органів громадської самодіяльності. Найбільш детальне визначення цих органів надала Ц. А. Ямпольська: «Це така організаційно-структурна форма громадської активності й ініціативи громадян, форма їх участі в управлінні державними і громадськими справами, у прийнятті рішень загальнодержавного і місцевого значення, яка створюється громадянами, які не об'єднані у спільну для них формалізовану групу (наприклад, таку, як трудовий колектив чи громадська організація), але пов'язані колективним інтересом, що виникає зі спільного задоволення побутових і інших соціально-культурних потреб, які зумовлені спільністю деяких умов життя (проживанням в одному будинку, освітою дітей в одній школі і т. д.); діючи під керівництвом міської ради (її виконкому), ці органи беруть участь в її роботі – в управлінні житловим фондом, у благоустрої населених місць, в організації медичної допомоги населенню, у культурному обслуговуванні громадян і т. п.» [615, с. 24].

Що ж до нормативного визначення, то ні законодавство СРСР, ні законодавство УРСР не містили правових норм, в яких було б наведено дефініцію, та (або) уніфіковано правове становище, права, обов'язки тощо органів самодіяльності. На цих рівнях регулювалося лише правове становище окремих органів, в тому числі – громадських домових комітетів. Прогалини, як і раніше, заповнювалися локальними нормативно-правовими актами.

Наступна після 1960 р. згадка про домові комітети на нормативному рівні в УРСР з'являється у 1962 р. Рада Міністрів відзначила успіхи будинкових комітетів, розширення їхньої діяльності, участь громадськості і мешканців у збереженні житла. Водночас було зазначено, що громадськість недостатньо залучається для проведення робіт з озеленення садиб, влаштування дитячих майданчиків при житлових будинках та до організації дитячих розваг. З метою подальшого скорочення витрат на утримання жилого фонду місцевих рад та поліпшення стану його експлуатації, Рада Міністрів постановила зобов'язати виконкоми місцевих рад депутатів трудящих ширше залучати громадськість та мешканців будинків до обслуговування і збереження житлового фонду, а також до робіт з благоустрою дворів і догляду за зеленими насадженнями, створення дитячих майданчиків, місць відпочинку для мешканців і т. ін. [401].

У 1963 р. Рада Міністрів УРСР рекомендувала місцевим радам, міністерствам і відомствам ширше розгорнути змагання серед мешканців за зразкове утримання житла (слід відзначити, що соціалістичні змагання використовувалися і в інших сферах – дивись, наприклад, [358; 455; 470]), організувати обмін досвідом цієї роботи, а також розвивати і поширювати на добровільних засадах громадські форми обслуговування домогосподарств (догляд за зеленими насадженнями, усунення дрібних несправностей у будинках та ін.) [400]. Активізація цієї діяльності вже через рік змусила Раду Міністрів УРСР констатувати і наявність певних недоліків, а саме: «роботи з благоустрою, озеленення і зовнішнього оформлення міст і селищ часто провадяться без належного технічного і художнього керівництва, без

проектів, некомплексно і є низькоякісними», у результаті чого було заборонено проведення робіт із зовнішнього оформлення, благоустрою, освітлення і озеленення міст без затвердження їх архітектурно-художніми радами та дозволу обласних відділів у справах будівництва і архітектури або міських управлінь головного архітектора» [398]. Сучасні дослідники міського середовища характеризують цю ситуацію так: «Із початком бурного багатоповерхового будівництва у 50-ті роки будинки почали опоясувати рядами саджанців. Усі були стурбовані озелененням «свого», залишаючи центральну частину двору більш чи менш пустинною. Ідея була непогана, однак дорослі люди, як правило, не передбачали, що тоненький прутик через два десятки років неодмінно стає міцним деревом. Результат виявився досить плачевним – квартири нижніх поверхів опинилися у глибокій тіні» [80, с. 41].

Підтримуючи ініціативу робітників, інженерно–технічних працівників і службовців передових міст, які розгорнули соціалістичне змагання за краще проведення робіт із благоустрою, озеленення міст, утримання їх у належному санітарному стані, а також із капітального і поточного ремонту житлових будинків, будівництва і ремонту шляхів і тротуарів, вуличного освітлення і широкого залучення до робіт з благоустрою населення міст, Рада Міністрів і Рада професійних спілок оголосили умови республіканського соціалістичного змагання міст УРСР і встановили, що переможцями в соціалістичному змаганні будуть уважатися міста, які забезпечать у цілому по місту участь громадськості в благоустрої [469]. Для преміювання колективів міст–переможців у республіканському соціалістичному змаганні з благоустрою для кожної групи було впроваджено перехідний Червоний прапор Ради Міністрів і Української республіканської ради професійних спілок із першою грошовою премією, а також другу і третю грошову премію [468].

Рада Міністрів Союзу РСР постановою від 26 серпня 1967 р. «Про заходи з поліпшення експлуатації житлового фонду і об’єктів комунального господарства» відзначила, що в роботі органів житлово-комунального

господарства мають місце великі недоліки [240]. У зв'язку із цим Рада Міністрів УРСР резюмувала, що «виконкоми обласних, міських і районних Рад депутатів трудящих, а також міністерства і відомства, які мають у своєму віданні житловий фонд, все ще не приділяють належної уваги експлуатації житлових будинків, а також поліпшенню роботи домоуправлінь, ремонтно-будівельних організацій, якості ремонтів, недостатньо залучають громадськість до цієї справи. Слабко проводиться робота із залучення населення до здійснення заходів зі збереження житла і поліпшення експлуатації та благоустрою житлового фонду. Відповідно до інформації Ради Міністрів, найгірше цю роботу було організовано в Запорізькій, Одеській та Херсонській областях» [399].

Але безпосередньо про домові та інші комітети із 1962 р. на нормативному рівні не згадувалося. Вони привертають увагу уряду Ради Міністрів тільки 12 листопада 1968 р., коли спільно з Українською республіканською радою професійних спілок було прийнято Постанову «Про посилення ролі домових комітетів в управлінні державним житловим фондом». У постанові наголошувалося на тому, що домові комітети надають значну допомогу житлово-експлуатаційним організаціям у роботі зі збереження державного житлового фонду та підвищення рівня благоустрою і експлуатації житлових будинків. Було відзначено й певні недоліки: деякі виконавчі комітети і комітети профспілок недостатньо уваги приділяли діяльності домових комітетів, не надавали їм належної допомоги в роботі, мали місце і факти порушення прав домових комітетів. Окремі домові комітети, особливо у відомчому житловому фонді, у свою чергу, недостатньо мобілізували населення на боротьбу за збереження житлових будинків і покращання їх експлуатації, не проявляли вимогливості до керівників житлово-експлуатаційних організацій і мешканців у справі покращання експлуатації і утримання квартир. Радою Міністрів і Радою профспілок було ухвалено зобов'язати виконкоми місцевих рад, обласні ради і комітети профспілок створювати умови для активної участі домових комітетів у

діяльності житлово-експлуатаційних організацій, своєчасно розглядати їхні пропозиції і вживати заходів до усунення недоліків; не допускати порушення прав домових комітетів, надавати їм широкі можливості для участі в управлінні державним житловим фондом і здійсненні контролю за діяльністю житлово-експлуатаційних організацій; забезпечити посилення контролю домових комітетів за якістю і строками виконання ремонтних робіт, за витрачанням будівельних матеріалів за призначенням, за виконанням договорів найму і правил утримання житлових приміщень, а також надавати цим комітетам практичну допомогу у проведенні звітів та виборів і організовувати поширення позитивного досвіду роботи та створити необхідні для роботи умови (червоні куточки, приміщення для роботи із дітьми тощо) [279].

Крім того, цією постановою було затверджено Положення «Про домовий комітет у державному житловому фонді» [281]. Як видно вже з назви, «громадські домові комітети», як вони називалися у положенні 1960 р., у положенні 1968 р. стали просто «домовими комітетами». На відміну від положення 1960 р., яке було затверджено Держпланом Ради Міністрів УРСР та Президією Ради професійних спілок, положення 1968 р. з боку республіканського уряду затвердила Рада Міністрів, що вказує на збільшення серйозності ставлення до домових комітетів. Положення 1968 р. містило три розділи: «Загальні положення», «Порядок утворення домового комітету і організація його роботи» та «Права і обов'язки домового комітету». У першому розділі йшлося про мету створення домового комітету: із 1960 р. вона не змінилася, а також, на відміну від попереднього положення, було зазначено, що керівництво діяльністю домового комітету, узагальнення і поширення передового досвіду здійснюється відповідним виконкомом місцевої ради депутатів трудящих, а у відомчому житловому фонді – комітетом профспілки підприємства, організації і установи.

Крім того, історичні аналоги органів СОН були вельми політизованими. М. І. Бобровников зазначав: «Домові комітети працюють тепер під

керівництвом партійних організацій, що створені при житлово-експлуатаційних конторах. Вони здійснюють громадський контроль за технічним станом житлового фонду, за своєчасним та якісним виконанням робіт з його капітального та поточного ремонту, беруть участь у комісіях з приймання будинків в експлуатацію після ремонту, організують населення на проведення робіт із благоустрою і озеленення територій домоволодінь і для створення умов для відпочинку трудящих та дітей» [32, с. 49–50]. Газета «Правда» підкреслювала роль партійних органів у формуванні відносно стійких прямих соціальних зв'язків між мешканцями таким чином: «Дружний колектив складається поки що не в кожному будинку... У створенні колективу, зміцненні доброго сусідства багато що залежить від партійних організацій ЖЕКів... Комуністи ведуть масово-політичну роботу, ...відіграють провідну роль у домових і дільничних комітетах» [221]. Із цього приводу уявляється доцільним навести також один приклад із практики: «Працівники відділів виконкому Харцизької міськради брали участь у створенні рад мікрорайонів, допомагали їм організовувати планомірну роботу, підказували, на що в першу чергу треба спрямувати свої зусилля. Виконком провів спеціальні семінари голів Рад і комітетів, керівників секцій, на яких ознайомив з «Положенням громадських рад мікрорайонів», з основами радянського законодавства, з черговими завдань, що стоять перед виконкомом і його відділами, з питаннями організації культурно-масової роботи серед населення, з проблемами санітарії наших населених пунктів і так далі... На початку 1970 року міськвиконком зібрав актив громадських радянських органів для обговорення Постанови Президії Верховної Ради Української РСР про роботу Єнакіївського міськвиконкому з керівництва квартальними і вуличними комітетами. На семінарі, що проходив 3 лютого того ж року, голови громадських рад мікрорайонів і керівники секцій обговорили завдання з організації і благоустрою місць масового відпочинку населення... На наступному семінарі головний архітектор міста ознайомив голів міських рад і комітетів... з перспективами розвитку Харцизька» [297,

с. 14–15].

Отже, опіка з боку місцевих рад та їхніх органів, особливо з боку виконавчих комітетів, залишалася значною. Це питання було одним із найпопулярніших серед дослідників – жодна монографія, присвячена домовим, вуличним та ін. комітетам, не обходилась без відповідного розділу або глави. Автори переважно зосереджувалися на значенні такого керівництва та на його формах ([45, с. 111; 65; 142; 199, с. 245–248].

Повертаючись до положення 1968 р., слід зауважити, що його другий розділ, у порівнянні із положенням 1960 р., містив такі відмінності:

– домовий комітет обирався або на загальних зборах мешканців, або на зборах представників від будинків, корпусів, під'їздів (у попередньому положенні йшлося про збори уповноважених (відповідальних) по будинках, корпусах, під'їздах);

– було знято обмеження щодо максимальної кількості членів домового комітету; відтепер він обирався у складі не менш, ніж 7 осіб;

– рішення домового комітету про обрання голови домкому вже не обов'язково було надавати до відповідної ради та у разі, якщо будинок був відомчий, до відповідної профспілки;

– за нормами положення 1960 р., домовий комітет принаймні раз на рік звітував про свою роботу загальним зборам, а за нормами нового положення звітування було замінено необхідністю доповіді з тією ж самою періодичністю;

– з'явилася можливість обирати, крім дільничних комітетів, ради будинків;

– комісії, які утворювали громадські домові комітети, отримали різні назви. Було чітко вказано, за якими саме напрямками створюються комісії, та було надано їх вичерпний перелік: рада громадськості з роботи із дітьми і підлітками, громадська рада фізкультури та здоров'я, фінансово-господарська комісія, комісія з благоустрою, культурно-масова комісія та санітарна комісія.

Викладений у третьому розділі перелік прав домового комітету зазнав доповнень. Домовий комітет отримав ще й права, пов’язані зі сприянням діяльності житлово-експлуатаційних організацій і товариських судів; права, пов’язані зі здійсненням контролю, наприклад, за витрачанням житлово-експлуатаційною організацією матеріалів, які виділяються на поточний і капітальний ремонт житлового фонду; права застосовувати заходи громадського впливу стосовно наймачів житлових приміщень та осіб, що проживають із ними, які порушують правила користування цими приміщеннями.

Період із середини 70-х по 80-ті рр. минулого століття характеризувався зростанням інтересу вчених до домових, вуличних та ін. комітетів. Активність учених вплинула на нормативно-правове регулювання їх створення та функціонування домових, вуличних та ін. комітетів: 17 жовтня 1975 р. Указом Президії Верховної Ради Української РСР було затверджено Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР [380]. Положення 1975 р., на відміну від положення 1968 р., стосувалося не тільки дільничних та домових, але й усіх інших видів громадських комітетів, зокрема селищних, сільських, вуличних, квартальних. Таким чином, статус селищних, сільських, вуличних та квартальних комітетів було врегульовано на рівні УРСР вперше з моменту їх виникнення.

Положення 1975 р. стало першим нормативним актом, у якому було визначено правову природу цих органів, – вони були проголошені «органами громадської самодіяльності населення» (пункт 1). Крім того, положення вперше чітко визначало територію діяльності кожного з видів комітетів (пункт 2):

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

– дільничного – у межах території окремого мікрорайону, житлово-

експлуатаційної організації в містах і селищах міського типу;

– домового – у межах будинку (кількох будинків) і території прибудинкової ділянки в державному житловому фонді.

Як і положення 1968 р., положення 1975 р. складалося із трьох розділів. Перший розділ, як і раніше, було присвячено порядку утворення і основним принципам діяльності комітетів, а другий і третій – відповідно організації роботи і керівництву комітетами.

Порядок утворення, який відповідно до положення 1968 р. було встановлено для домових комітетів, було поширено на вуличні, квартальні і дільничні комітети у містах, як і норми щодо строку їхніх повноважень. У відповідній частині положення (пункти 3–4) крім посилання на те, що склад комітетів обирається на загальних зборах громадян або на зборах їх представників, з'явилися більш конкретні норми, а саме:

– було закріплено, що збори скликаються за рішенням виконавчого комітету відповідної ради депутатів трудящих;

– було встановлено, хто має право брати участь у зборах, та вимоги щодо кворуму: збори вважалися правомочними, коли в них брали участь не менше половини мешканців, які досягли 16 років, або виділених ними представників;

– існували й вимоги щодо порядку ведення та зберігання протоколу зборів: він підписувався головою і секретарем зборів і передавався виконавчому комітету відповідної ради депутатів трудящих.

На відміну від положення 1968 р., збори отримали право встановлювати кількісний склад відповідного комітету, але у межах, передбачених положенням 1975 р., – від 5 до 19 осіб. Крім того, обумовлювалося, що до складу комітету мали право бути обраними громадяни, які проживали на території його діяльності; для того, щоб бути обраними до комітету, їм достатньо одержати більше половини голосів учасників зборів. Положення також надавало можливість дострокового звільнення членів комітету від їхніх обов'язків, у такому разі обрання нових членів комітету замість

вибулих проводилося у загальному порядку.

Комітети, як і раніше, зі свого складу обирали голову, заступника голови і секретаря комітету. Не змінилася і періодичність звітування комітетів перед зборами – один раз на рік. А от щодо підзвітності іншим органам, то тут відбулися певні зміни. Професійні спілки вже не мали контрольних повноважень щодо комітетів, а до переліку органів, які такі повноваження отримували, крім виконавчих комітетів, увійшли ще й місцеві ради депутатів трудящих (пункт 8).

Пункти 9–11, 13 було присвячено повноваженням вуличних, квартальних, дільничних, домових комітетів; повноваження вуличних та квартальних комітетів на рівні УРСР було закріплено вперше, а повноваження дільничних та домових комітетів були істотно перероблені та доповнені. На відміну від переліків у попередніх положеннях, що починалися з повноважень стосовно покращання внутрішнього і зовнішнього житлового середовища, перелік у положенні 1975 р. починався з перерахування повноважень стосовно активізації участі населення у роботі органів державної влади: організаційно-масова робота з населенням, переважно пропагандистського характеру, повноваження зі сприяння органам державної влади. У сфері покращання житлового середовища на комітети покладалося виконання робіт із покращання стану житлових приміщень та контроль за підтриманням житлових приміщень у належному санітарному стані, виконання робіт із благоустрою та контроль за станом вулиць, дворів, нежитлових приміщень, організаційно-масова робота з населенням, переважно культурного та соціального характеру. У межах своїх повноважень комітети розглядали заяви, пропозиції та скарги громадян, а вуличні і квартальні комітети також могли видавати довідки про останнє зайняття громадян, що завірялися виконавчим комітетом відповідної ради депутатів трудящих, а також затверджувати печаткою довідки на заявах за встановленою формою для прописки в будинках, які належать громадянам на правах особистої власності, – комітети за необхідності і з дозволу

виконавчого комітету могли мати трикутну печатку за зразком, установленим виконавчим комітетом обласної, міської (міст республіканського підпорядкування) ради депутатів трудящих.

Для виконання покладених на них повноважень вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети отримали право:

а) проводити збори громадян або їх представників для обговорення питань, які входили до сфери діяльності комітету;

б) здійснювати громадський контроль на території своєї діяльності за додержанням правил забудови, за охороною та раціональним використанням землі, за правильним утриманням і своєчасним проведенням ремонту житла та з інших питань, що стосувалися їхньої компетенції, подавати до відповідних органів пропозиції про усунення виявлених недоліків;

в) вносити пропозиції і звертатися з клопотанням у питаннях, віднесених до відання громадського комітету, до ради депутатів трудящих, її виконавчого комітету, постійних комісій, депутатів, відділів і управлінь виконкому, підприємств, установ, організацій, радгоспів і колгоспів;

г) заслуховувати пояснення та застосовувати заходи громадського впливу щодо осіб, які допустили порушення громадського порядку, договорів найму житлових приміщень, правил протипожежної безпеки, санітарії, шляхом обговорення їхніх дій на засіданні комітету, зборах (сходах) громадян; у необхідних випадках надсилати матеріали на розгляд товариського суду, санітарної або пожежної інспекції, комісії у справах неповнолітніх, спостережної і адміністративної комісій при виконавчому комітеті ради депутатів трудящих та інших державних органів для вжиття відповідних заходів (пункт 12).

Отже, як і раніше, комітети не мали адміністративних повноважень, а в разі необхідності використовували лише заходи громадського впливу.

Новації з’явилися і в організації роботи комітетів. Як і за положенням 1968 р., комітети працювали за планами, які розробляли самі, але положення 1975 р. передбачало, що ці плани складаються з урахуванням доручень

відповідної ради депутатів трудящих, її виконавчого комітету, і підкреслювало, що всю свою роботу комітети проводять у тісному контакті з іншими органами громадської самодіяльності населення.

Щодо внутрішньої структури комітету, то тут все залишилося без змін, тільки комісії отримали назву «секції», і положення містило їх приблизний перелік, який відрізнявся від приблизного переліку комісій. Якщо положення 1960 р. рекомендувало утворювати господарсько-фінансову, санітарну комісію, комісію з благоустрою та культурно-масову комісію, то в положенні 1975 р. йшлося про секції з благоустрою, санітарії, культурно-масової роботи, з роботи серед дітей і підлітків, протипожежної безпеки та інші (пункт 14).

Уперше в положенні республіканського рівня з'явились норми, які регламентували форми керівництва комітетами з боку міських рад депутатів трудящих та їх виконавчих комітетів (розділ 3). Як і раніше, керівництво здійснювали міська, районна в місті рада депутатів трудящих та її виконавчий комітет. Виконавчий комітет ради депутатів трудящих проводив із головами, заступниками голів і секретарями комітетів наради і семінари, сприяв установленню тісного зв'язку комітетів із депутатами (депутатськими групами), постійними комісіями, відділами і управліннями, організовував соціалістичне змагання між комітетами, узагальнював і поширював кращий досвід їхньої роботи, заохочував переможців змагання. Крім того було передбачено, що для оперативного керівництва діяльністю комітетів виконавчий комітет міської, районної в місті ради депутатів трудящих міг утворювати на громадських засадах відділ (комісію) з питань роботи громадських комітетів, який затверджувався його рішенням і діяв у порядку, визначеному виконавчим комітетом обласної, міської (міст республіканського підпорядкування) ради депутатів трудящих.

У 1977 р. згадка про органи громадської самодіяльності вперше з'явилась в Основному законі СРСР. Конституція у ст. 48 передбачала, що громадяни СРСР мають право брати участь в управлінні державними і

громадськими справами, в обговоренні і прийнятті законів та рішень загальнодержавного й місцевого значення; це право забезпечувалося можливістю обирати і бути обраними до рад народних депутатів та інших виборних державних органів, брати участь у всенародних обговореннях і голосуваннях, у народному контролі, у роботі державних органів, громадських організацій та органів громадської самодіяльності, у зборах трудових колективів і за місцем проживання [170]. У 1978 р. було прийнято Конституцію УРСР, ст. 46 якої за змістом повністю збігалася зі ст. 48 Конституції СРСР 1977 р. [171].

Домові комітети знов привернули увагу законодавця 7 січня 1981 р. : Президія Верховної Ради Української РСР видала Указ «Про внесення змін і доповнень до Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР» [359]. Цим указом положення було викладено в новій редакції, але правки здебільшого були суто стилістичні та лексикологічні. У порівнянні з положенням 1975 р. з'явилося тільки декілька суттєвих змін:

– у положенні 1975 р. територія діяльності домового комітету визначалась як «територія в межах будинку (кількох будинків) і території придомової ділянки в державному житловому фонді». Нове положення надало можливість створювати домові комітети і в будинках громадського житлового фонду, і в будинках фонду житлово-будівельних кооперативів;

– строк повноважень комітетів було подовжено із двох до двох з половиною років;

– було дещо зменшено кількісний склад комітетів – з 5–19 осіб за положенням 1975 р. до 5–15 осіб за положенням 1981 р.;

– з'явилося нове повноваження комітетів: надавати допомогу виконавчим комітетам рад народних депутатів у забезпеченні загальної обов'язкової середньої освіти молоді, у проведенні обліку дітей шкільного віку, брати участь в організації виховної роботи з дітьми, їх дозвілля у позашкільний час за місцем проживання;

– якщо положення 1975 р. передбачало, що місцеві ради можуть утворювати на громадських засадах відділ (комісію) з питань роботи громадських комітетів для оперативного керівництва діяльністю цих комітетів, то в положенні в редакції 1981 р. було зазначено, що такий відділ (комісія) утворюються вже для координації діяльності комітетів.

Як було зазначено вище, домові, вуличні та ін. комітети почали вважатися органами громадської самодіяльності на початку 60-х рр. минулого століття, коли було введено в доктринальний обіг термін «громадська самодіяльність». Але навіть у 1983 р. «в літературі ще не склалося єдиного поняття органу громадської самодіяльності, спостерігається різноманітний підхід до характеристики положення цих органів у системі громадських формувань, їхньої сутності і ознак» [123, с. 227]. Ц. А. Ямпольська стверджувала: «Незважаючи на наявність вихідних позицій із питання про поняття органів громадської самодіяльності, в юридичній науці не визначено навіть загальний обсяг цього поняття. Сюди відносять домові й вуличні комітети, ради мікрорайонів, батьківські комітети шкіл і т. ін. Невідомо однак, чи слід відносити до них товариські суди і добровільні народні дружини, чи слід їх розглядати як самостійні організаційні форми громадської активності громадян» [615, с. 20].

Ще одне питання, яке порушувала Ц. А. Ямпольська, стосувалося керівництва органами самодіяльності населення, у тому числі вуличними, домовими та ін. комітетами, із боку виконкомів місцевих рад. Вона зазначала: «Керівництву кореспондує у даному випадку не підлеглість, а допомога, сприяння, участь у здійсненні завдань» [615, с. 24]. І дійсно – приклади доводять, що від керівництва місцеві ради та їхні виконавчі комітети поступово переходили до нагляду за діяльністю домових, вуличних та ін. комітетів. Так Г. В. Барабашев відзначав: «Дуже важливо, щоб Ради своєчасно виявляли і припиняли такі факти, як підміна виборів громадських органів фактичним призначенням їхнього складу виконавчими комітетами, відділами і управліннями, створення різноманітних проміжних ланок

керівництва без участі відповідних обраних населенням органів громадськості, щоб вони широко підтримували і пропагували корисну ініціативу активістів, своєчасно розглядали і враховували їхні рекомендації, посилювали взаємодію з депутатськими групами і депутатами» [17, с. 17]. Така пильна увага до цього питання зумовлювалась тим, що у 80-х рр. минулого століття будинкові, вуличні та ін. комітети все ж розглядалися як органи, основна мета створення й функціонування яких «полягає у сприянні місцевим Радам та їх виконавчим і розпорядчим органам в обслуговуванні населення, дотриманні і зміцненні соціалістичної законності і громадського порядку, здійсненні громадського контролю у тій чи іншій сфері» [513, с. 255]. Сучасники відзначали, що місцеві ради народних депутатів здійснюють повсякденне оперативне керівництво роботою органів громадської самодіяльності, постійний контроль і повсякденну допомогу їм, організаційно-масову роботу з утворення цих органів і чітке визначення напряму їх роботи [488, с. 378–379].

Наступна в хронологічному порядку згадка про органи громадської самодіяльності населення з'являється у 1983 р., коли Верховна Рада УРСР приймає Житловий кодекс. Органів громадської самодіяльності, а отже – і домових, вуличних та ін. комітетів, стосувалося дві статті цього нормативного акта:

– безпосередньо – стаття 21, частина третя якої передбачала, що органи громадської самодіяльності населення відповідно до положень про них беруть участь у розробленні і здійсненні заходів з поліпшення експлуатації житлового фонду, у здійсненні контролю за якістю і строками виконання ремонту житлових будинків, в організації соціалістичного змагання за зразкове утримання житлового фонду, а також у здійсненні інших заходів з управління житловим фондом та забезпечення його збереження;

– опосередковано – стаття 116, частина перша якої встановлювала правило виселення без надання громадянам іншого житлового приміщення, якщо наймач, члени його сім'ї або інші особи, які проживають разом із ним,

систематично руйнують чи псують житлове приміщення або використовують його не за призначенням, або систематичним порушенням правил соціалістичного співжиття роблять неможливим для інших проживання з ними в одній квартирі чи в одному будинку, а заходи запобігання і громадського впливу виявилися нерезультативними [108].

Як бачимо, у ст. 116 згадки безпосередньо про домові, вуличні та ін. комітети не було. За нормами чинного у той період положення в редакції 1981 р. ці комітети мали право застосовувати заходи громадського впливу, тому такий підхід законодавця уявляється досить несподіваним. Ще більш цікавим уявляється те, що Пленум Верховного Суду УРСР у Постанові від 12 квітня 1985 р. «Про деякі питання, що виникли в практиці застосування судами Житлового кодексу України», коментуючи ст. 116 і надаючи приблизний перелік заходів громадського впливу та органів, що їх застосовували, також не згадує про ці комітети [366].

Незадовго до проголошення незалежності України, 7 грудня 1990 р., в УРСР було прийнято Закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» [413]. З набуттям ним чинності почався новий, сучасний етап в історії існування домових, вуличних та ін. комітетів – етап, на якому вони увійшли до складу системи місцевого самоврядування як один з її елементів. Законом було передбачено, що система місцевого самоврядування включає до себе три ланки:

– основну ланку: сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні ради народних депутатів та їх органи, які є державними органами місцевого самоврядування;

– органи територіального громадського самоврядування: комітети і ради мікрорайонів, житлових комплексів, домові, вуличні, квартальні, дільничні, селищні, сільські комітети та інші органи;

– місцеві референдуми, загальні збори (сходи) громадян, інші форми безпосереднього волевиявлення населення, передбачені законодавством Української РСР.

Підтвердження того, що історичні аналоги органів самоорганізації населення почали розглядатися як органи місцевого самоврядування, знаходимо і в Законі України від 16 червня 1992 р. «Про об'єднання громадян». Стаття 1 цього закону, визначаючи, на які інститути не поширюється дія закону, серед інших називає:

– органи місцевого та регіонального самоврядування (в тому числі ради і комітети мікрорайонів, будинкові, вуличні, квартальні, сільські, селищні комітети);

– органи громадської самодіяльності (народні дружини, товариські суди тощо) [420].

Однак Законом «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» було встановлено, що органи основної ланки місцевого самоврядування на своїй території об'єднують і координують діяльність усіх інших ланок місцевого самоврядування (тобто й органів територіального громадського самоврядування). Таким чином, включення органів самоорганізації населення до системи самоврядування на цьому етапі ще не позбавило їх опіки з боку місцевих рад.

В усьому іншому положення закону були сприятливими для розвитку будинкових, вуличних та ін. комітетів:

– їхній персональний склад міг обиратися або відкритим або таємним голосуванням на загальних зборах громадян або їх представників, що значно спрощувало процедуру виборів;

– з'явилася можливість розширення повноважень будинкових, вуличних та ін. комітетів за рахунок «окремих повноважень, переданих їм Радами народних депутатів» (делегованих повноважень);

– стало можливим формувати фінансові ресурси будинкових, вуличних та ін. комітетів за рахунок доходів від діяльності створених цими комітетами підприємств, добровільних внесків і пожертвувань інших підприємств (об'єднань), організацій, установ і населення, а також заходів, які проводять ці органи. Отже, органи територіального громадського самоврядування мали

більше можливостей для залучення та заробляння коштів, ніж їхні сучасні аналоги.

У жовтні 1991 р. цей закон зазнав змін та доповнень, а у березні 1992 р. Верховною Радою України його було викладено у новій редакції під назвою «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [357]. Цікаво, що місцеве самоврядування в Україні визначалося як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази. Система місцевого самоврядування включала сільські, селищні, міські ради народних депутатів та їх органи, інші форми територіальної самоорганізації громадян (громадські комітети і ради мікрорайонів, житлових комплексів, домові, вуличні, квартальні, дільничні, селищні, сільські комітети і форми безпосереднього волевиявлення населення – місцеві референдуми, загальні збори (сходи) громадян). Також зазначалося, що районні в містах ради народних депутатів є складовою частиною міського самоврядування, і вводилося поняття «базовий рівень місцевого самоврядування», до якого було віднесено сільради, селища міського типу, міста. На нашу думку, саме це визначення місцевого самоврядування спричинило ставлення українських учених до територіальної самоорганізації населення як до процесу, унаслідок якого здійснюється виключно місцеве самоврядування.

Проте про правове положення комітетів у Законі «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», навіть після викладення його у новій редакції 26 березня 1992 р., майже не йшлося. На території України, як і раніше, діяло Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР, затверджене Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 17 жовтня 1975 р., із змінами і доповненнями, затвердженими Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 7 січня 1981 р.

О. С. Орловський відзначає: «Закон України від 26 березня 1992 року «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» завдав суттєвої шкоди процесові розвитку ОСН (органів самоорганізації населення – Н.М.). Органи самоорганізації населення були позбавлені можливості бути юридичними особами, вносити пропозиції з питань порядку денного засідань відповідної Ради тощо» [311, с. 115]. Дослідники не висловили однак таких зауважень:

– закон не містив мети діяльності громадських комітетів і рад самоврядування – отже, при її визначенні потрібно було звертатися до відповідного положення 1975 р. в редакції 1981 р., яке було прийнято задовго до проголошення незалежності України та до початку муніципальної реформи;

– закон не містив переліку повноважень громадських комітетів і рад самоврядування – знов-таки, використовувалися норми положення;

– у новій редакції закону, на відміну від попередньої, не йшлося про фінансові ресурси громадських комітетів і рад самоврядування, – отже, знов-таки, у порівнянні з 1990 р., ці органи опинилися відкинутими назад, до менш сприятливих норм положення.

Таким чином, основи сучасного правового становища органів СОН було закладено у Конституції і у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р., а розвинуто у 2001 р. Законом «Про органи самоорганізації населення».

Висновки до розділу 2

1. Наприкінці XIX – на початку XX століть органів, аналогічних органам СОН, у містах на території сучасної України ще не існувало. Учені тільки пропонували самоорганізацію населення як один із засобів покращання ситуації, що склалася внаслідок суворої житлової кризи у великих населених

пунктах.

Самоорганізація населення з метою вирішення житлового питання в містах відбувалася переважно як самоорганізація за інтересами, а не за місцем проживання, у межах різноманітних благодійних організацій, будівельних товариств, артілей. Вони утворювалися і діяли відповідно до державної програми, спрямованої на покращання житлового становища незахищених верств населення. Такі організації мали виключно громадську природу; державні органи регламентували діяльність будівельних товариств, артілей тощо, встановлюючи їх правове положення та реєструючи статутні документи. Ці інститути стали підґрунтям для створення домових, вуличних, квартальних та інших комітетів.

2. Перші домові комітети виникли у 1917 р., до встановлення радянської влади на більшій частині території сучасної України. Вони утворювалися стихійно, з ініціативи мешканців багатоквартирних будинків, для охорони майна та для захисту житлових прав у період революцій.

Домові комітети мали виключно громадську природу, державні органи ніяк не регламентували порядок їх створення й функціонування, не встановлювали їхній правовий статус. Згадки про ці комітети у нормативно-правових актах зводяться до покладання на них, разом з іншими органами й організаціями, виконання тих чи інших повноважень: засвідчення підписів, видачу посвідчень про особистість тощо. Таким чином, на етапі воєнного комунізму домові комітети у містах існували, але не привертали пильної уваги державних органів. Вона була зосереджена на створенні і керуванні комбідами (комітетами бідноти) – історичним аналогам органів самоорганізації населення у сільських населених пунктах.

3. Упродовж непу увага державних органів у сфері житлових відносин була зосереджена на заохоченні будівництва та капітального ремонту житла. З 1921 р. по 1927 р. бурхливий розвиток економіки зумовив високий рівень соціальної активності, що вияввилося в пожвавленні розвитку народного господарства і в активізації самоорганізації населення за інтересами, у тому

числі у численні кооперативи.

Таким чином, масовий кооперативний рух у сфері будівництва та утримання житлових будинків відповідав основним напрямкам непу. Із метою його активізації, державні органи широко підтримували і заохочували самоорганізацію населення за місцем проживання, – особливо якщо її наслідком було створення житлово-будівельних і житлово-орендних кооперативів.

Житлово-орендні кооперативи, що діяли в межах кількох будинків, стали прообразами виникнення вуличних, квартальних та ін. комітетів. Із переходом від непу до індустріалізації підтримка житлово-будівельної та житлово-орендної кооперації суттєво зменшилася. Під час індустріалізації проблеми із житлом та благоустроєм також вирішувалися за допомогою широких мас трудящих, але шляхом їх залучення не до житлово-будівельних і житлово-орендних кооперативів та домових комітетів, а до вуличних, квартальних та ін. комітетів.

4. Перші вуличні, квартальні, дільничні комітети виникли у 1933 р. у Горлівці досить стихійно; у перші роки існування для них не було навіть єдиної назви. Із часом за аналогією із «домовими комітетами» ці інститути почали іменувати вуличними, квартальними, дільничними та ін. комітетами.

Поява таких комітетів була ініційована боротьбою за покращання побутових умов життя населення, особливо робітників, а також конкурсами-змаганнями міських рад із поновлення і збереження житлофонду і благоустрою, покращання технічного і санітарного стану житлофонду, виконання плану житлобудівництва і ремонту. Оскільки чим більше був орган СОН, тим ефективніше його функціонування сприяло поновленню і збереження помешкань, благоустрою, то на цьому етапі домові комітети, які охоплювали меншу територію, ніж комітети вуличні, квартальні та ін., були найменш поширеним видом органів СОН.

Період з 1933 р. по 1937 р. характеризується бурхливим розвитком вуличних, квартальних, дільничних комітетів. Перегляд матеріалів

періодичних видань того часу не надає чіткої відповіді на запитання, від кого виходила ініціатива утворення перших комітетів у Горлівці, де вони з'явилися, – від державних органів, або (що ймовірніше) від населення. Однак принципового значення цей факт не має. Створення нових і розвиток усіх видів комітетів відбувався під пильним контролем і під керівництвом державних органів, а отже – вони, виникнувши як громадські організації, поступово втрачають свою громадську природу і перетворюються на інститути з публічною природою.

Процес виникнення вуличних, квартальних та інших комітетів і процес їх «одержавлення» не супроводжувався врегулюванням статусу цих органів СОН ані на рівні держави, ані на рівні республік – суб'єктів федерації. Нормативно-правова регламентація їх створення й діяльності здійснювалася за допомогою локальних актів місцевих рад, переважно обласних та міських, а іноді – актів їхніх виконавчих комітетів. Це зумовлювало наявність неоднакових підходів до питань створення, реєстрації, компетенції тощо домових, вуличних, квартальних та інших комітетів.

5. У 1937 р. розвиток історичних аналогів органів СОН дещо гальмується. У наступні роки спостерігалося різке зниження інтересу держави до вуличних, квартальних та ін. комітетів, і, як наслідок, – занепад більшості з них (переважно тих, що було створено з ініціативи державних органів, а не населення).

У 1949 р. суб'єктами федерації вперше закріплюється статус історичних аналогів органів СОН, найбільш близьких до вуличних і квартальних комітетів. Відповідно до Положення «Про комісії сприяння зберіганню житлового фонду і покращанню житлового господарства місцевих Рад депутатів трудящих при домоуправліннях у містах і населених пунктах міського типу УРСР» вони отримали назву «комісії сприяння зберіганню житлового фонду».

Цей нормативно-правовий акт оновлювали:

у 1960 р. : Положенням «Про громадській домовий комітет у

державному житловому фонді Української РСР»; комісії отримали назву «громадські домові комітети»;

у 1968 р. : Положенням «Про домовий комітет у державному житловому фонді»; громадські домові комітети отримали назву «домові комітети».

Незважаючи на такі назви, ці інститути, як і за Положенням 1949 р., залишалися історичними аналогами сучасних вуличних і квартальних комітетів. Правова регламентація створення й діяльності інших видів органів СОН здійснювалася виключно на місцевому рівні.

Про існування інших видів комітетів свідчать нормативно-правові акти, якими на ці комітети покладаються ті чи інші завдання. Однак правова регламентація їхнього статусу здійснювалася виключно на місцевому рівні.

6. У 60-х рр. минулого століття вчені почали відносити домові, вуличні, квартальні та ін. комітети до органів громадської самодіяльності населення, однак на практиці їхня природа залишалася публічною. Згадка про ці комітети як про органи громадської самодіяльності з'явилася в Конституції СРСР 1977 р., у Конституції УРСР 1978 р., у Житловому кодексі УРСР.

7. Першим комплексним нормативно-правовим актом на республіканському рівні, що визнав історичні аналоги органів СОН органами громадської самодіяльності населення та врегулював статус усіх комітетів (а не тільки вуличних і квартальних, як це було раніше), стало Положення «Про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР», яке було затверджено 17 жовтня 1975 р. Указом Президії Верховної Ради УРСР. Це Положення було найбільш детальним нормативно-правовим актом, який регламентував правове становище історичних аналогів органів СОН.

Зі змінами та доповненнями, які було внесено до нього у 1981 р., воно діяло до 2001 р., коли його було скасовано у зв'язку із набуттям чинності Законом України «Про органи самоорганізації населення».

8. Домові, вуличні, квартальні та ін. види комітетів були включені до системи місцевого самоврядування 7 грудня 1990 р. – щойно після початку

демократичних перетворень на території сучасної України, на підставі Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». Закон іменував ці комітети «органами територіального громадського самоврядування». Він позбавив їх безпосереднього керівництва з боку місцевих рад та їх органів, однак останні поки що мали право об'єднувати і координувати діяльність комітетів.

Викладення Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» у новій редакції у березні 1992 р. змінило їх назву на «громадські комітети і ради самоврядування», позбавило місцеві ради та їхні органи будь-яких повноважень стосовно керівництва, координування роботи тощо домових, вуличних та ін. комітетів, що істотно підвищило рівень незалежності останніх. Водночас громадські комітети і ради самоврядування втратили фінансову самостійність (зокрема право займатися господарською діяльністю). Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р. не змінив правового становища будинкових, вуличних та ін. комітетів, але вони почали іменуватися «органами самоорганізації населення».

Будинкові, вуличні та ін. комітети з 1990 р. є елементом системи місцевого самоврядування. Але в процесі муніципальної реформи увага цьому інститутові майже не приділялася. До прийняття Закону «Про органи самоорганізації населення» у 2001 р. найбільш істотною зміною в правовому становищі цих комітетів було позбавлення їх опіки місцевих рад і інших органів. В усьому іншому до 2001 р. органи самоорганізації населення керувалися Положенням «Про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР», яке було затверджено 17 жовтня 1975 р.

РОЗДІЛ 3
НОРМАТИВНО-КОМПАРАТИВІСТСЬКИЙ АНАЛІЗ СТВОРЕННЯ І ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ

3.1. Нормативні акти державного й міжнародного рівнів, що регламентують створення і діяльність органів самоорганізації населення

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

Після прийняття Конституції України у 1996 р. почався сучасний етап конституційної реформи, який передбачає і внесення до Основного Закону змін та доповнень, і офіційне тлумачення тих його положень, які потребують цього. На відміну від попередніх етапів, він не має заздалегідь визначеної тривалості, адже його значення полягає в послідовному впровадженні в державі режиму конституціоналізму, а тому важливим науковим завданням є послідовне доктринальне забезпечення побудови правової держави і громадянського суспільства з метою формування самобутньої, заснованої на національних історичних і сучасних зарубіжних традиціях моделі конституціоналізму.

Юридичне розуміння конституціоналізму виявляється перш за все у тому, що це особливий режим функціонування державної влади. Зміст конституціоналізму складають «конституція разом із її доктринальними основами, системою політико-правових цінностей, що відображують концепцію, філософію, сутність конституції, а також практикою її здійснення, конституційна правосвідомість, конституційні правовідносини і конституційна законність, на встановлення якої зрештою спрямовано функціонування цієї складної системи» [303]. Сутність конституціоналізму в

юридичному аспекті становлять його принципи. До принципів конституціоналізму належать принцип суверенітету, принцип народовладдя, принцип пріоритету прав і свобод людини, принцип верховенства права, принцип поділу публічної влади на державну і самоврядну (місцеве самоврядування), принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову при наявності системи стримувань і противаг тощо. Якщо ці принципи закріплені в джерелах права і реалізуються у повсякденному житті, можна стверджувати, що в цій державі наявний конституціоналізм.

Режим конституціоналізму не є статичним, він постійно перебуває в процесі трансформації. Стосовно принципів конституціоналізму це означає, що зникають старі принципи, з'являються нові, зміст яких повсякчас уточнюється, доповнюється, трансформується таким чином, щоб відповідати реаліям сучасного суспільства та ідеалу правової держави. А. М. Колодій, досліджуючи розвиток принципів права в Україні, зазначив: «ґенеза принципів права відбувається за схемою «суспільні відносини – правоположення юридичної практики – норми-принципи», а отже … принципи можуть висуватися людьми стихійно, у результаті емпіричного досвіду або ж формулюватися свідомо на рівні теоретичних концепцій» [148, с. 8]. Це є цілком справедливим і для принципів конституціоналізму: вони також перебувають у процесі ґенези. Зазначимо, що йдеться саме про принципи конституціоналізму, а не про конституційні принципи і не про принципи конституції. Розрізняти останні пропонують А. З. Георгіца і В. М. Шаповал. Вони зазначають, що ці принципи однойменні (водночас конституційні принципи є більш абстрактними), і поділяють думку стосовно того, що «принципи конституції матеріалізують у правовій формі конституційні принципи» [69, с. 71; 592, с. 58].

Постійний розвиток принципів конституціоналізму робить якщо не неможливим, то вкрай важким закріплення їх повного переліку в тексті Основного Закону, адже однією з ознак цього нормативно-правового акта є жорсткість, коли йдеться про внесення змін. Саме тому наявність у державі

режиму конституціоналізму не залежить від існування чи відсутності Основного Закону: принципи конституціоналізму можуть бути закріплені в будь-яких джерелах права, не обов'язково в тексті Основного Закону або у тексті нормативних актів. Дослідники, які не вважають терміни «конституція» і «основний закон» синонімами, стверджують, що принципи конституціоналізму містяться в конституції, але не завжди – у тексті Основного Закону. Так К. В. Арановський пояснює, що «конституція – це комплекс норм, змістом яких є принцип народного суверенітету; основні (фундаментальні) права і свободи людини; принцип законності (правомірності), який є обов'язковим для держави й інших суб'єктів; основи державного устрою … Основний Закон являє собою не стільки змістовне, скільки формальне поняття, яке дозволяє визначити місце і роль даного нормативного акта в системі національного правового регулювання. Під основним законом мається на увазі систематизований нормативний акт, який має вищу юридичну силу, є правовою базою для інших законів, комплексно регулює основні державно-правові відносини» [12, с. 115 – 116]. Деякі вчені використовують терміни «конституція» і «основний закон» як синоніми, однак поділяють конституції на фактичні і юридичні, а О. В. Оніщенко, розглядаючи Конституцію України, пропонує розуміти термін «юридична конституція» у двох значеннях: у матеріальному і формальному [298, с. 10]. Якщо порівняти запропоновані визначення з наведеними вище пропозиціями К. В. Арановського, то визначення конституції в матеріальному значенні збігається з його баченням терміна «конституція», а визначення конституції у формальному значенні – із його баченням терміна «основний закон».

Різноманітність термінологічних конструкцій не приховує єдності думок стосовно того, що текст Основного Закону є більш вузьким за змістом, ніж Конституція як така. Тому цілком очевидно, що всі принципи конституціоналізму неможливо закріпити в тексті Основного Закону. Але наявність прогалин, навіть такого порядку, зазвичай не викликає критики. Навпаки, дослідники відзначають, що «ідеологія створення логічно

ізольованого, єдиного документа без прогалин і неоднозначних термінів відповідала інтересам централізації і посилення державної влади», акцентуючи увагу на тому, що найбільшу кількість прогалин містять саме конституції [597, с. 25 – 26, 29], це випливає із специфічних ознак норм Основного Закону (абстрактність, фрагментарність, негативне визначення, бланкетність юридичних понять тощо), які об'єктивно обумовлюються вимогами мовно-логічної техніки формулювання загальних правил [60, с. 9]. Отже, принципи конституціоналізму фіксуються в поточному законодавстві, в інших джерелах права, розкриваються при офіційному тлумаченні норм Основного Закону, якщо принцип не закріплено в тексті буквально, але він випливає з його змісту. Проблеми виникають у разі, якщо в тексті Основного Закону існують протиріччя в послідовному викладенні певного принципу. Таки протиріччя легко відстежити, вивчаючи законопроекти про внесення змін та доповнень до Конституції України.

Часто в цих законопроектах ідеться про внесення до Конституції України редакційних правок, термінологічних уточнень та, якщо таких зауважень багато, пропонується викладення її у новій редакції (наприклад проект Громадського конституційного комітету, презентований у «Зеленій книзі Української конституційної реформи» у січні 2008 р., або проект Президента України В. Ющенка «Народна Конституція» 2009 р. [228]). Може здаватися, що таке вдосконалення тексту Основного Закону є невід'ємною частиною конституційної реформи, адже як наслідок норми стають яснішими, спрощується їх застосування. Але мінусів такого підходу, якщо тільки необхідність змін не викликана проведенням реформи саме форми правління, форми державного устрою тощо, або приведенням тексту Основного Закону у відповідність до сучасних реалій суспільного життя, значно більше. По-перше, Основний Закон України є правовою базою поточного законодавства, тому частий перегляд цього документа позбавить стабільності правову систему. Але головне – досить часто його норми не потребують саме цих змін та доповнень: вони не вирішують проблему

повністю тому, що не усувають її причину, – внутрішні протиріччя у тексті Основного Закону України. Крім того, як зазначив М. І. Козюбра, «Конституція України 1996 року стала продуктом європейської конституційної культури…, вона ввібрала в себе також кращі традиції багатовікової історії українського конституціоналізму» [144, с. 30].

На сучасному етапі на розгляді Верховної Ради знаходиться Проект Закону «Про внесення змін до Конституції України», згідно з яким пропонується додати органи СОН до переліку форм, через які народ здійснює свою владу. Крім того, пропонується «подолати наявну прогалину у частині 1 статті 140 Конституції України, в чинному варіанті якої органи СОН «загублені», і не пригадуються в якості однієї з форм здійснення місцевого самоврядування відповідними територіальними громадами» [335]. Пропонується внести такі зміни:

– до розділу І. «Загальні засади» ч. 2 ст. 5 викласти в такій редакції: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади, органи місцевого самоврядування та органи самоорганізації населення»;

– у розділі ІХ. «Місцеве самоврядування» ч. 3 ст. 140 викласти в такій редакції: «Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, установленому законом, безпосередньо, через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через органи самоорганізації населення» [477].

Здавалося б, після внесення цих змін органи СОН займуть-таки належне місце в системі місцевого самоврядування, адже з формальної точки зору все в проекті цього Закону є цілком правильним. Але проблема полягає глибше. Для того, щоб досягти бажаного авторами законопроекту результату для органів СОН, треба переглянути не дві, а набагато більше статей Основного Закону й усунути протиріччя, за наявності яких уявляється утрудненою послідовна реалізація щонайменше трьох принципів конституціоналізму: принципу народовладдя, принципу поділу публічної влади на державну і

самоврядну (місцеве самоврядування) та принципу самообмеження публічної влади на користь громадянського суспільства. Тому навіть у разі внесення запропонованих змін до тексту Конституції вони відіграватимуть роль латки на старій одежі. Стосовно типовості таких ситуацій влучно висловився В. Л. Федоренко, зазначивши, що «актуальні конституційні ініціативи Президента України та інших парламентських і позапарламентських політичних сил щодо вдосконалення Конституції України в 2007–2009 рр. мають враховувати ту даність, що проекти внесення змін до Конституції України повинні мати системний характер» [567, с. 54].

У наведеному законопроекті першим принципом, який впливає на правове положення органів СОН і стосовно якого є протиріччя у тексті Основного Закону, є принцип народовладдя. Сутність цього принципу полягає в тому, що джерелом влади в Україні є народ. Конституція України була прийнята Верховною Радою України від імені Українського народу і, як зазначено в преамбулі, є вираженням його суверенної волі. Стаття 1 наголошує, що Україна є демократичною державою; ст. 5 передбачає, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ і що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [172] (саме це положення пропонує доповнити законопроект, який розглядається). Норма ч. 2 ст. 5 Конституції України отримала тлумачення Конституційного Суду у справі про здійснення влади народом. У мотивувальній частині цього рішення зазначається, що «положення «носієм суверенітету ... є народ» закріплює принцип народного суверенітету, згідно з яким влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу» [430]. У такому випадку органи СОН мають фігурувати у тексті ст. 5. Але чи дійсно цього буде достатньо? Адже ч. 1 ст. 140 передбачає, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, а ч. 6 вимагає отримання дозволу сільської,

селищної, міської ради на створення органу СОН, хоча, здавалося б, органи місцевого самоврядування за принципом народного суверенітету повинні виконувати волю народу, у цьому випадку – волю створити орган СОН. Такої ж думки дотримується, зокрема, Л. Штекель, зазначаючи: «З точки зору логіки вони (органи СОН – *Н. М.*) виражають інтереси людей. Але тоді не може бути ніякої реєстрації в органах влади, не може бути дозволів органів влади на створення органу самоорганізації населення. Якщо відповідно до Конституції громадяни, які проживають у державі, є вищими представниками влади, то чому вони повинні з кимсь узгоджувати те, що вони хочуть вирішувати свої проблеми, на своїй території?» [601, с. 69]. Така полеміка свідчить про відсутність єдиного підходу до природи органів СОН в Україні. У Конституції вони розглядаються переважно як органи з публічною природою, а Л. Штекель вважає, що вона є громадською. Обидві точки зору можна обґрунтувати, використовуючи норми чинного законодавства.

Л. Штекель розглядає принцип народовладдя з позиції, запропонованої «батьками-засновниками» США: влада походить від народу, і рішення мають прийматися або народом, або на максимально наближеному до нього рівні (принцип субсидіарності). Водночас для України і «молодих демократій» більш традиційною є позиція, що народовладдя «в основному, тотожне поняттю народного суверенітету, що втілюється в народному представництві, яке звичайно розуміється як системи представницьких, обраних народом, відповідних органів державної влади, тобто парламентів» (Ю. О. Фрицький [575, с. 17]).

Протиріччя із проголошеним у розділі І принципом народного суверенітету містить і положення, відповідно до якого сільські, селищні, міські ради можуть наділяти органи СОН частиною власної компетенції, фінансів, майна. Адже якщо народ вирішує створити орган СОН, то саме народ як носій суверенітету, а не місцеві ради, повинен вирішувати, хто буде ефективніше виконувати відповідні повноваження, кому це доручити – органу СОН або місцевій раді.

У тексті Основного Закону України існують суперечності і коли йдеться про послідовне викладення принципу поділу публічної влади на державну і самоврядну (місцеве самоврядування). Стаття 7 підкреслює, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Але відсутність при створенні тексту Конституції 1996 р. єдиного бачення теорії місцевого самоврядування (громадівська, державницька, муніципального дуалізму) призвела до ситуації, яка стала хрестоматійним прикладом у підручниках із конституційного права України (цю тезу висунув і обґрунтував М. І. Корнієнко [169, с. 632 – 633], підтримали В. І. Борденюк [36, с. 6] і інші вчені): норми Основного Закону, які регламентують місцеве самоврядування, можна розбити на три групи, кожна з яких відповідає одній з трьох теорій місцевого самоврядування. Такий підхід не може не впливати і на органи СОН. Наприклад, втілення в життя державної теорії місцевого самоврядування, навіть фрагментарно, означає одержавлення органів СОН. Можливо, якщо цих протиріч не було б, не існувало б і необхідності у запропонованих змінах та доповненнях до Конституції. Поки що ця правова непевність не в останню чергу спричиняє те, що кількість органів СОН на сучасному етапі й ефективність їх функціонування не дозволяють говорити про їх серйозний вплив на локальному рівні.

Наявність у Конституціях вказівки на будинкові, вуличні та ін. комітети більш характерна для тих країн, у яких вони належать до муніципальної системи. Відповідні статті містяться в розділах із назвою «Місцеве самоврядування» (Конституція РМ [639], деяких інших держав). Однак у більшості країн, де використовується громадсько-державна теорія місцевого самоврядування, яка тяжіє до державної теорії, і аналоги органів СОН належать до муніципальної системи, у конституціях ці органи не згадуються (Конституція РФ [165], Конституція Киргизької Республіки [156], Конституція Республіки Вірменія [158], Конституція РБ [159], Конституція Республіки Косово [638], Конституція Республіки Таджикистан [163], Конституція Туркменістану [167], Конституція РЧ [641], Конституція

Словацької Республіки [643], деяких інших країн). Якщо в процесі муніципальної реформи органи СОН набудуть виключно публічної природи, ч. 6 ст. 140 Конституції не потребуватиме змін. Але буде важливим усунути протиріччя, пов'язані із закріпленням принципу народовладдя і принципу поділу публічної влади на державну і самоврядну (місцеве самоврядування).

Також не містять згадки про органи СОН і конституції держав, де ці органи є інститутами добровільного неприбуткового сектора. Таким чином, якщо в Україні буде прийнято рішення про виведення будинкових, вуличних та ін. комітетів із системи місцевого самоврядування, уважаємо, що навряд чи доцільно залишати в тексті Конституції вказівку на їх існування. Цю точку зору підтримують автори численних проектів про внесення змін до ст. 140 Конституції; на її підтримку висловився і М. О. Пухтинський. Розмірковуючи над перспективами оновлення Основного закону та регулювання суспільних відносин у частині територіальної організації влади та місцевого самоврядування, він не згадує про будинкові, вуличні та ін. комітети [480]. Натомість, у тексті Основного Закону можливо приділити більше уваги громадянському суспільству, адже принцип самообмеження публічної влади на користь громадянського суспільства в тексті Основного Закону викладено суперечливо.

З одного боку, держава проголошена соціальною (відповідно до правової позиції Конституційного Суду, «соціальна держава повинна забезпечувати розвиток та підтримку членів суспільства, громадських інститутів» [605]); закріплено, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності; закріплені права на невтручання у приватне й особисте життя, на свободу думки й слова, на свободу світогляду й віросповідання, на об'єднання у громадські організації тощо. З іншого боку, Основний Закон України, незважаючи на те, що він позиціонується як договір між державою і суспільством, концентрується переважно на державі. Що ж до суспільства, то йому приділяється значно менше уваги, а громадянському суспільству –

відповідно ще менше; термін «громадянське суспільство» навіть не використовується в тексті (це зауваження стосується і проекту Конституції Президента України В. Ющенка – про громадянське суспільство згадано тільки у ч. 1 ст. 17, де передбачено, що «держава сприяє утвердженню та розвитку громадянського суспільства» [228]).

Така «відсутність» громадянського суспільства в тексті Основного Закону значно гальмує розвиток в Україні як громадянського суспільства в цілому, так і його окремих інститутів. Мабуть, це надає підстави дослідникам стверджувати, що «стратегічною метою реалізації конституційної моделі правової держави в Україні є влада, створення такої системи державної влади, яка б відповідала стандартам демократичної правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою, урахувала у своїй діяльності потреби суспільства і кожної окремої особистості» [124, с. 4], віддаючи перевагу державній владі не тільки перед громадянським суспільством, але й перед іншим різновидом публічної влади – перед місцевим самоврядуванням.

Отже, на сучасному етапі більш нагальним, ніж термінологічне і стилістичне вдосконалення тексту Основного Закону України у тій його частині, у якій ідеться про органи СОН, є усунення внутрішніх колізій, особливо щодо принципів конституціоналізму. Це виключить необхідність розгляду і, можливо, прийняття значної кількості законопроектів про внесення змін та доповнень до Конституції, зокрема того, про який ішлося вище. На нашу думку, особливу увагу слід приділити нормам розділу І Конституції, – адже, як справедливо зазначив В. М. Шаповал, «розділ І «Загальні засади» Конституції України містить положення сутнісного характеру, котрі виконують роль нормативної бази для інших конституційних положень і є своєрідною «конституцією Конституції» [595, с. 50].

Конституція України є базою, основою чинного законодавства, а отже, правильне розуміння її положень уявляється нагальним для уникнення можливих протиріч при їх використанні. Наявність у тексті Основного

Закону прогалин зазвичай не викликає критики, навпаки, дослідники відзначають, що «ідеологія створення логічно ізольованого, єдиного документа без прогалин і неоднозначних термінів відповідала інтересам централізації і посилення державної влади», акцентуючи увагу на тому, що найбільшу кількість прогалин містять саме конституції [597, с. 25–26, 29]. Але, як влучно зазначив В. Л. Федоренко, «потреба в системному оновленні та вдосконаленні Основного Закону не спростовує його соціальної значущості як найважливішого та універсального регулятора відповідних суспільних відносин в Україні» [567, с. 6]. Саме тому акти Конституційного Суду України є вагомою складовою нормативно-правового регулювання створення й функціонування органів СОН, адже, як зазначив А. В. Портнов, «діяльність Конституційного Суду України підтверджує наявність величезного потенціалу безпосередньої дії Конституції України через реалізації своєї компетенції» [331, с. 3].

Відповідно до свого завдання – гарантувати верховенство Конституції України як Основного Закону держави на всій території України [406] – за період з травня 1997 р. по грудень 2009 р. у 51 рішенні Конституційним Судом було здійснено тлумачення положень 39 із 161 статей Конституції. Теоретичні і практичні питання діяльності Конституційного Суду України, у тому числі у сфері тлумачення положень Конституції, висвітлено у працях В. Д. Бринцева, В. М. Кампа, М. П. Орзіх, А. В. Портнова, П. М. Рабіновича, В. М. Шаповала, С. В. Шевчука, інших вчених та практиків (переважно суддів Конституційного Суду України та суддів Конституційного Суду України у відставці). Але інститут органів СОН ніколи не розглядався у контексті діяльності органів конституційної юстиції; виняток становлять тільки невеликі за обсягом тези доповіді Н. О. Соловйової (Желтухової) на Всеросійській науковій конференції студентів і аспірантів у 2004 р. [104]. Такий погляд є тим більш цікавим, що безпосередньо про органи СОН згадується у ч. 6 ст. 140 Конституції; також їх стосуються деякі статті розділів I та II, більшість статей розділу XI «Місцеве 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, а у 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, на те, що до здійснення Конституційним Судом офіційного тлумачення норм цього розділу, існували проблеми у їхньому застосуванні. Навести відповідні рішення органів конституційного правосуддя держав, у Конституціях яких є згадка про органи СОН (Конституція РМ, деякі інші) для автора є утрудненим через мовний бар'єр.

У процесі свого функціонування органи СОН натрапляють на численні проблемні питання конституційного характеру: реалізації прав і свобод особистості на локальному рівні, народовладдя, рівності, справедливості, локальної представницької та безпосередньої (при створенні органів СОН та при обранні їх персонального складу) демократії тощо. Найважливішою, однак, залишається проблема практично повсюдної неможливості отримати органами СОН для виконання 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 СОН не відбувається. Основною причиною є те, що місцеві ради, природно, не зацікавлені в зменшенні обсягу своїх повноважень. Отже, на сучасному етапі маємо замкнене коло: органи місцевого самоврядування стримують розвиток органів СОН, тому що «сильні» органи СОН наполягатимуть на делегуванні повноважень, а органи СОН, виконуючи тільки власні повноваження, не можуть повністю розкрити свій потенціал і тому не мають значної підтримки членів територіальних мікрогромад (перелік власних повноважень майже не містить таких, які б зацікавили членів територіальних мікрогромад настільки, щоб зусилля зі створення та підтримання життєдіяльності органу СОН 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» [473, с. 225].

Слабкість органів СОН істотно утруднює можливість поодинці 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.

Розмірковуємо над тим, що офіційного тлумачення потребує те єдине конституційне положення, у якому йдеться безпосередньо про органи СОН, – «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 СОН із публічною природою, які стануть «продовженням» органів місцевого самоврядування і функціонуватимуть під їхнім керівництвом, а контролювати, щоб створення органів СОН 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 СОН, чи ні. Оскільки законодавство не містить переліку підстав для відмови, це положення входить у протиріччя із іншими конституційними нормами, які регламентують питання народовладдя. До речі, у таких органів СОН із

публічною природою будуть найбільші перспективи отримати делеговані повноваження.

Уявляється можливим навести ще декілька прикладів імовірного 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» [416];

– у 2005 р. : «Ради громад (сільські, селищні, міські ради) можуть дозволяти»…[415];

– у 2008 р. : «Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти»… [414].

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

Нормативно-правове регулювання створення й діяльності органів СОН 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 [410]. У даному випадку назва «договори» є загальною. Як зазначив А. З. Георгіца, «якогось юридичного значення найменування договорів не має, оскільки угода під будь-якою назвою є договором, який утворює права й обов'язки учасників» [70, с.115].

Першим міжнародно-правовим стандартом у сфері місцевого самоврядування стала Європейська Хартія місцевого самоврядування, яка була розроблена Радою Європи, відкрита до підписання у 1985 р. та ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 р. [447]. Відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування, «під місцевим самоврядуванням мається на увазі право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти ними, діючи в рамках закону, під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення» [102]. Таким чином, дія норм Хартії не поширюється на органи СОН; автори тексту зосередили свою увагу виключно на органах місцевого самоврядування, виходячи з того, що аналоги органів СОН у більшості європейських країн є інститутами громадянського суспільства.

Протилежний підхід обрали автори Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування. Цей документ, прийнятий XXVII Конгресом Міжнародної Спілки місцевої влади 26 вересня 1985 р., поширював би свою дію на органи СОН, якби був ратифікований Україною. Норми Декларації здебільшого повторюють норми Європейської Хартії за сутністю, але її текст є більш пророблениим і детальним. Так у Декларації під місцевим самоврядуванням розуміється «право, повноваження і здатність місцевих органів, які діють у рамках закону, планувати, регламентувати всі державні справи на місцевому рівні й управляти ними в інтересах місцевого населення й у межах своєї компетенції, включаючи право на ініціативу сприяти власному розвитку. Це

право здійснюється радами чи зборами, що складаються із членів, обраних шляхом вільного, таємного, прямого і загального голосування. Ради чи збори мають у своєму розпорядженні підзвітні їм виконавчі органи і посадових осіб» [63].

У разі ратифікації Декларації, найбільш корисними були б ст. 9 «Фінансові ресурси місцевих органів» з огляду на те, що органи СОН в Україні позбавлені права вести власну господарську діяльність, та ст. 10 «Участь громадян і партнерство», яка виходить із позиції не протиборства, а партнерства всіх місцевих органів влади. Це особливо стосується партнерства органів СОН і місцевих рад, які мають можливість гальмувати розвиток органів СОН, не приймаючи необхідні нормативно-правові чи індивідуально-правові рішення, не делегуючи комітетам повноваження тощо, органів СОН і місцевих державних адміністрацій. Наприклад, в Одеському окружному адміністративному суді на розгляді знаходяться дві справи (№ 2–а–4941/08 та № 2–а–4942/08), які стосуються безпосередньо інтересів органів СОН. Позивачем за ними є Прокуратура міста Одеса в інтересах держави в особі Одеської обласної державної адміністрації, відповідачем – Одеська міська рада, а третіми особами без самостійних вимог – два комітети мікрорайонів і управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення міста Одеса. Не торкаючись сутності справ, зазначимо, що державними органами порушується саме принцип партнерства на місцевому рівні: Одеська обласна державна адміністрація повідомила суду про те, що просить розглядати справу за відсутності її представників, що для практикуючих юристів означає байдужість до кінцевого результату розгляду справи. Навіть коли суддя надсилав повістки, викликаючи представників на засідання, вони приходили не завжди. Дивує те, що Одеська обласна державна адміністрація виявила таку байдужість, судячись фактично з територіальною мікрогромадою, інтереси якої має захищати. Ще більш цікавим є той факт, що ні адміністрація, ні прокуратура міста Одеса не звернулися по пояснення за справою до комітетів мікрорайонів, інтереси

яких зачіпали позови, а представник прокуратури в судовому засіданні навіть наполягав на тому, що ці органи СОН не треба залучати до справи як третіх осіб! Але це все ж було зроблено: з ініціативи головуючого судді, з посиланням на те, що рішення по справі може вплинути на права, інтереси або обов'язки відповідних комітетів [349; 351].

У цій справі було б дуже доречним послатися на Всесвітню Декларацію, якби вона була б ратифікована, адже принцип партнерства всіх місцевих органів влади досі не закріплено в законодавстві України. А партнерство саме з органами СОН («сусідськими радами») є найбільш перспективним і важливим напрямком імплементації цього принципу. Саме так зазначено в Резолютивній Декларації Всесвітнього конгресу мерів міст, активістів і представників міст і органів місцевої влади [657].

Що ж до принципу участі громадян у місцевому житті, то у Всесвітній Декларації місцевого самоврядування його зміст не розкривається; його характеристику містить Проект Європейської Хартії регіональної демократії 2008 р. [650]. Автори науково-практичного коментарю до цього проекту підкреслюють, що проект є кроком уперед у закріпленні цього принципу на європейському рівні: «проект Європейської Хартії регіонального самоврядування містив лише загальну вимогу щодо неперешкоджання різним формам участі громадян у прийнятті рішень. При цьому основний акцент у функціонуванні регіонального самоврядування робився на органах та їх посадових особах. Проект Європейської Хартії регіональної демократії, навпаки, у першу чергу наголошує на тому, що регіональні влади повинні заохочувати залучення громадян до участі в управлінні публічними справами та повинні намагатися наблизити процес управління до громадськості» [103, с. 40]. Гадаємо, що в разі відкриття цієї Хартії для підписання та ратифікації її Україною, розвиток та підтримка органів СОН буде здійснюватися ще на одному рівні – на регіональному (на рівні АРК та областей).

Ще одним документом у сфері місцевого самоврядування, який стосується органів СОН, є Європейська міська хартія, прийнята у 1992 р.

Радою Європи. Ця Хартія не має статусу конвенції (не є документом, відкритим для ратифікації), а має виключно рекомендаційний характер. Однак навіть як рекомендаційний міжнародно-правовий стандарт у сфері місцевого самоврядування, вона містить корисні ідеї для рецепції. У цьому документі увагу зосереджено на:

– покращанні внутрішнього середовища проживання у містах;

– покращанні стану житлових приміщень;

– збільшенні кількості соціальних та культурних можливостей дозвілля у містах;

– розвитку територіальної громади і активізації участі її членів у здійсненні місцевого самоврядування.

Органи СОН можуть мати власні повноваження, що належать до кожної із цих чотирьох груп; саме тому висновки, які базуються на досвіді успішних у відповідній сфері міст (а саме його узагальнює і рекомендує до запозичення Хартія), є дуже цінними. У Хартії наголошується на необхідності підтримання сусідських зв'язків: «Місто без минулого схоже на людину без пам'яті. Люди залишають сліди свого життя та роботи і свою особисту історію у містах у формі сусідств, будівель, дерев, храмів, бібліотек. Усе це разом складає колективний спадок минулого, який дозволяє людям відчути почуття наступності, спадкоємності їхнього життя і підготуватися до майбутнього» [655].

Норми Хартії розвинуто в Європейській міській хартії II, прийнятій 29 травня 2008 р. Але цей документ спрямовано переважно на боротьбу з бездомністю, а також на пом'якшення впливу процесів глобалізації і погіршення оточуючого природного середовища на міста [656].

Ще одною хартією без статусу конвенції є Європейська Хартія про участь молоді в муніципальному і регіональному житті, яка була прийнята Радою Європи у 1992 р. та переглянута у 2003 р. Остання редакція цієї хартії містить пропозицію залучати молодь до участі в управлінні місцевими справами, створюючи молодіжні органи (ради з виконкомами) не тільки на

рівні міських населених пунктів, але й на рівні сусідств (urban neighbourhoods). На думку авторів, такі органи повинні бути представницькими та постійними для того, щоб розглядати всі проблеми, які цікавлять молодих людей [701]. Таким чином, хартія фактично рекомендує створювати щось подібне до молодіжних органів СОН, які будуть формуватися таким же чином, як і звичайні комітети, але мати дещо вужчу компетенцію, обсяг якої визначатиме не вся територіальна мікрогромада, а лише її молодіжна частина (пропозиція висувається автором уперше). Це особливо актуально з огляду на наявність думки про необхідність виокремлення галузі ювенального права [182].

Хартія європейського урбанізму була розроблена у 2003 р. 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 багатоцільового використання та мати всі служби, необхідні для забезпечення повсякденної життєдіяльності. Мікрорайон визнається первинним елементом розвитку та перебудови міста; автори тексту 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 територіальної мікрогромади. Надаються й інші поради у сфері

містобудівництва і містопланування (наприклад про необхідність комфортних, безпечних та цікавих для пішохідного переміщення вулиць, придатних для публічного використання площ, невеличких парків тощо) [720]. Незважаючи на свою переважно архітектурну спрямованість, хартія європейського урбанізму є корисною і для дослідників органів СОН 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.

Але єдиним міжнародним документом, повністю присвяченим питанням створення та функціонування органів СОН, на сучасному етапі є Європейська Декларація «Створення європейського громадянського суспільства через розвиток сусідських співтовариств», прийнята у березні 2004 р. на міжнародній конференції, присвяченій цій проблемі. На думку учасників конференції, які представляли організації громадянського суспільства, органи влади, благодійні фонди і сусідські об'єднання, ЄС 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 ЄС:

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

– запровадити посаду міністра ЄС 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 підручних для зацікавлених осіб, створити Європейський банк ідей для забезпечення обміну інформацією з питань розвитку сусідських співтовариств і створити Мережу європейських сусідських співтовариств [515].

С. В. Ківалов зазначає, що «закріплення основних засад реальної демократії – головна умова інтеграції України в європейські процеси» [138, с. 3]. Ця інтеграція відбувається не тільки завдяки ратифікації міжнародних актів. Рада Європи впроваджує цікаву традицію – святкування Європейського дня сусідства у травні кожного року. Поки що єдиним містом України, яке включилося до святкування, є Одеса: у 2007 р. Одеська міська рада вступила до Асоціації «Свято сусідів». У 2007, 2008 і 2009 рр. органи СОН мікрорайонів «Крива балка», «Шевченко–3», «Шкільний», «Південний А, Б» та ін. за підтримки місцевої ради і місцевого голови організували зустрічі сусідів. Під відкритим небом у дворах розставили величезні столи, за якими домогосподарки щиро пригощали всіх бажаючих, проводилися конкурси на кращу страву, конкурси дитячих малюнків, виступи творчих колективів. Автор була присутня на кількох святах, які проходили у дружній, теплій, веселій атмосфері.

Більшість міжнародно-правових актів, присвячених проблемним питанням створення й функціонування органів СОН, 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 СОН в Україні.

Цікавим є той факт, що в охарактеризованих міжнародно-правових актах немає єдності, коли йдеться про природу органів СОН. 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 СОН повинні мати громадську природу.

Уважаємо, що в Україні інші чинні нормативні акти, у яких ідеться про органи СОН, 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 ін. 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 ін. комітети. Але відповідна норма зовсім не стосувалася майна і майнових прав органів СОН. Стаття 10 цього закону встановлювала порядок здійснення народом України права виключної власності; зокрема, у її третьому пункті йшлося 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 додержання правил природокористування і екологічної безпеки, а також вимагати накладення заборони на діяльність підприємств, установ, організацій, громадян, що завдають шкоди навколишньому середовищу [356].

Закон «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» містить згадку про органи СОН 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 пізніш 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 [362]. Із приводу цієї норми О. С. Орловським 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» [311, с. 50]. Але думається, що з огляду на досить невелику територію, яку, зазвичай, охоплюють дільниці для голосування, таке рішення законодавця є цілком виваженим. Адже ці дільниці утворюються з кількістю від 20 до 3000 громадян, які мають право брати участь у референдумі, і лише в необхідних випадках – з меншою або більшою кількістю громадян.

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 ін. комітети в системі місцевого самоврядування, чи ні, воно потребує ґрунтовного перегляду. Важливість інституту загальних зборів (конференцій) для ефективної діяльності органів СОН зумовила той факт, що розроблення

Законопроекту «Про загальні збори мешканців за місцем проживання» взяла на себе Всеукраїнська асоціація сприяння самоорганізації населення.

Положення розглядає комітети як органи із публічною природою та встановлює, що:

– рішення загальних зборів громадян за місцем проживання є обов'язковими 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, і 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 ін. територіальних утворень, визначати норми представництва на них (ст. 8);

– органи територіальної самоорганізації громадян мають право делегувати своїх представників для участі в загальних зборах громадян за місцем проживання (у конференції); 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) [382].

На сучасному етапі 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 ін. комітет фактично неможливо. Отже, тільки від лояльності місцевих рад до інституту загальних зборів залежить, чи буде можливим проводити їх у тому чи іншому населеному пункті, та чи будуть там створюватися і функціонувати органи СОН.

У законодавчих актах другої групи, у яких є згадка про органи СОН і які були прийняті після 26 червня 1996 р., ці органи іноді розглядаються як такі, що мають публічну природу, 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 СОН також). Крім того, у Концепції розвинуто перспективи реалізації в Україні принципу субсидіарності (на його важливості для системи місцевого самоврядування неодноразово наголошував М. О. Пухтинський ([480, с. 26; 479, с. 14]) і наголошується на значущості розвитку ініціативи та самодіяльності населення, створенні органів СОН 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 СОН [377]. Концепція тяжіє до розгляду органів СОН як інститутів із громадською природою і спрямована на ліквідацію «загострення кризових процесів в державі і суспільстві, які не в останню чергу є наслідком кризи управління» (В. Б. Авер'янов [1, с. 40]);

– 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 [444];

– органи СОН розглядаються як інститути громадянського суспільства у низці нормативних актів, які передбачають, що вони можуть здійснювати громадській контроль у різних сферах діяльності (Закон України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків» [374], Постанова Кабінету Міністрів від 18 липня 1998 р. «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки» [387]), а у сфері житлово-комунальних послуг ще й у перспективі брати участь в управлінні житловим фондом (Закон України «Про житлово-комунальні послуги» [373], Постанова Верховної Ради України від 21 лютого 2006 р. «Про роботу Кабінету Міністрів України в галузі житлово-комунального господарства» [450]);

– органи СОН розглядаються як органи з публічною природою у Постанові Пленуму Верховного Суду України № 13 від 3 грудня 1997 р. «Про практику розгляду судами справ за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права та свободи громадян» [442];

– Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. у своєму тексті відносить органи СОН до інститутів громадянського суспільства [388];

– Закон від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» і Закон України від 11 липня 2001 р. «Про органи самоорганізації населення» містять суперечливі норми, згідно з якими органи СОН можуть мати як публічну, так і громадську природу.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» регулює статус органів СОН фрагментарно, поверхнево, але головне – норми про будинкові, вуличні та ін. комітети важко вивчати, бо вони не зосереджені у якійсь одній частині закону:

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

– стаття 5 включає органи СОН до системи місцевого самоврядування;

– стаття 14 містить відсилкову 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 ін. органи СОН і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна; а правовий статус, порядок організації та діяльності органів СОН 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 СОН, передавати їм відповідні кошти, а також матеріально–технічні та ін. 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 СОН окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передання 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 (навіть в одній статті ці два пункти не поставлено поруч!);

– стаття 38 встановлює, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, серед інших делегованих повноважень, належить 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 СОН [411].

Зараз на розгляді у Верховній Раді знаходиться законопроект «Про внесення змін до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», який передбачає внесення змін до деяких статей, що стосуються органів СОН. На думку авторів законопроекту, необхідність таких змін зумовлена недостатнім унормуванням статусу органів СОН на рівні цього закону. Автори пропонують деякі термінологічні й стилістичні уточнення норм чинної редакції (наприклад внести зміни і доповнення до визначення органів СОН, замінити фразу «дострокове припинення повноважень органу СОН» на таку, що більше відповідає змісту того, про що йдеться, – на «дострокове припинення повноважень персонального складу органу СОН» [333; 474]. Але, як і у випадку із законопроектом про внесення змін та доповнень до Конституції України, навіть у разі прийняття, зміни та доповнення до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» принципово проблеми не вирішать. По–перше, навіть зі змінами, закон міститиме суперечливі положення про природу органів СОН, а отже – врегулювати правове положення цих органів, виходячи із його змісту, буде проблематично. По–друге, у законопроекті не запропоновано об’єднати всі або більшість норм, що стосуються органів СОН, в окремий розділ.

Зарубіжний досвід підтверджує доцільність таких змін. Звісно, не в усіх державах, де аналоги органів СОН включено до муніципальної системи,

закони про місцеве самоврядування містять згадку про них. Так у законодавстві Республіки Таджикистан згадки про махалинські комітети чи інші органи самоорганізації не існує.

Але значно частіше закон, який закріплює основні положення про місцеве самоврядування, містить групу статей чи розділ, у якому йдеться про основи правового статусу комітетів. Наприклад:

– Закон «Про місцеве управління та самоврядування в Республіці Бєларусь» містить главу 4 «Органи територіального громадського самоврядування і інші форми місцевого самоврядування», у якій ідеться переважно про органи ТГС і про загальні збори громадян за місцем проживання;

– Закон Киргизької Республіки «Про місцеве самоврядування та місцеву державну адміністрацію» містить главу 6 «Територіальне громадське самоврядування і інші форми здійснення місцевого самоврядування», більшість статей якої присвячена органам ТГС;

– у Законі РЧ «Про місцеве самоврядування» місцевим співтовариствам присвячено 4 статті (статті 95 – 98);

– у Законі РМ «Про місцеве самоврядування» є глава XII. «Сусідське самоврядування», у п’яти статтях якої надано стислу інформацію про створення сусідських рад, про їхню компетенцію, фінансові основи діяльності, правовий статус;

– у Законі РС «Про місцеве самоврядування» при його прийнятті аналогам органів СОН було присвячено лише дві статті – 18 і 19. Але із часом його було доповнено статтями 19 a – 19 d, що свідчить про важливість цих інститутів для муніципальної системи і про постійний моніторинг ефективності Закону «Про місцеве самоврядування» стосовно їх.

На нашу думку, доцільно приділити більше уваги досвіду РФ у цій сфері. Конституція РФ 1993 р. не містить згадки про територіальне громадське самоврядування населення, але визначення у розділі VIII основ місцевого самоврядування у державі потребувало перегляду нормативно-

правового регулювання місцевого самоврядування на федеральному рівні [165]. Конституційний Суд РФ протягом свого існування (за період з 30 жовтня 1991 р. по листопад 2009 р. включно) розглянув 24 справи, які стосувалися норм законів про місцеве самоврядування, але жодного разу відповідні суб'єкти не торкалися проблем ТГС. Згадки про ТГС або органи ТГС не існує і в інших актах цього органу.

Конституційні положення про місцеве самоврядування були розвинуті у Федеральному Законі від 28 серпня 1995 р. «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації». Цей закон мав лише одну статтю, у якій ішлося про органи ТГС. Вона містила визначення ТГС та відсилкову норму про те, що порядок організації і здійснення територіального громадського самоврядування повинен визначатися статутом муніципального утворення відповідно до закону суб'єкта Російської Федерації і нормативними правовими актами органами місцевого самоврядування [269]. Таким чином, на державному рівні було законодавчо оформлено, що регулювання ТГС належить до компетенції суб'єктів федерації (на практиці суб'єкти федерації здійснювали його і до 1995 р.).

На сучасному етапі на федеральному рівні основним актом є Федеральний закон від 16 жовтня 2003 р. «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації». Як і в попередньому законі, ТГС присвячено лише одну статтю, але її зміст значно розширено таким чином, щоб створити базу для правотворчості на рівні суб'єктів федерації і нижче. Стаття 27 цього Федерального закону:

– містить визначення ТГС та вказівку на межі територій, де воно може здійснюватися (перелік не є вичерпним; до нього входять під'їзд багатоквартирного будинку, багатоквартирний будинок, група житлових будинків, житловий мікрорайон, сільський населений пункт, що не є поселенням та інші території проживання громадян);

– установлює, що органи ТГС є виборними і надає право обирати їх зборам або конференціям громадян, що проживають на відповідній території;

установлює критерії правомочності зборів та конференції та питання стосовно ТГС, які вирішуються виключно на зборах та конференціях;

– підкреслює, що органи ТГС, представляючи інтереси населення відповідної території, забезпечують виконання рішень зборів та конференцій; закріплює й інші повноваження органів ТГС;

– визначає, що територіальне громадське самоврядування вважається заснованим із моменту реєстрації статуту ТГС уповноваженим органом місцевого самоврядування, та встановлює, що порядок реєстрації статуту визначається статутом муніципального утворення та (або) нормативно-правовими актами представницького органу муніципального утворення. Відповідно до статуту ТГС може бути юридичною особою і підлягає державній реєстрації в організаційно-правовій формі некомерційної організації;

– встановлює вичерпний перелік вимог до статуту ТГС [270].

Уважаємо, що автори ст. 27 досягли поставленої мети – створити належну основу (фундамент) для подальшого правового регулювання діяльності органів ТГС суб'єктами федерації та іншими суб'єктами. Причому вони досить детально і нейтрально сформулювали відповідні норми. Вивчаючи тільки їх, неможливо надати відповідь на запитання про те, якою є природа органів ТГС. Отже, закон у цій частині є універсальним та в разі зміни державної політики стосовно органів ТГС не потребуватиме внесення змін. У цьому відношенні федеральний закон значно виграє порівняно із Законом «Про місцеве самоврядування в Україні».

Гадаємо, що за наявності в Україні Закону «Про органи самоорганізації населення», включати у закон «Про місцеве самоврядування в Україні» всі ті положення стосовно органів СОН, які він містить зараз, є недоцільним. Достатньою була б тільки згадка про існування таких органів у системі місцевого самоврядування та відсильної норми, яка б указувала на наявність закону, присвяченого винятково органам СОН (пропозиція висувається автором уперше). Це допомогло б уникнути повторів, а головне – випадків,

коли норми цих двох законів не відповідають одна одній. Яскравим прикладом цього є наявність у кожному законі визначення органів СОН, які не збігаються. Але у випадку, якщо ці норми залишаться в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», було б доцільним запозичити досвід Російської Федерації та сконцентрувати положення, що стосуються органів СОН, у межах ст. 14 «Органи самоорганізації населення», змінивши і доповнивши її (ця пропозиція також висувається автором уперше).

Однак рецепцію досвіду законодавчого регулювання діяльності органів СОН у РФ на цьому доцільно обмежити, адже на державному рівні основним актом, на якому базується правове регулювання ТГС, є вказаний закон. Спеціального федерального закону, який було б присвячено виключно територіальному громадському самоврядуванню, не існує. Деякі російські дослідники наголошують на необхідності такого акта: «Не в усіх регіонах, не в усіх містах ставлення до ТГСів є однаковим. В одному місті голова адміністрації вважає, що ТГС – це дуже важливий елемент взаємовідносин населення з владою, розвиває їх, допомагає їм, і вони дійсно працюють дуже ефективно, і начебто не потребують ніяких федеральних рамкових законів. В інших містах картина зовсім протилежна: ТГСи перетворені на якісь виборчі штаби, де реалізуються ті програми, які проводить влада, мер міста або голова адміністрації району, де питання вирішуються так, як не вважає справедливим більшість населення» [222]. Отже, коли йдеться про спеціальний закон, присвячений регламентації порядку створення та діяльності органів СОН, досвід України (Закон «Про органи самоорганізації населення») уявляється більш цікавим.

У РБ закону, присвяченому виключно ТГС або органам ТГС, також поки що не прийнято. Що ж стосується інших країн, у яких аналоги органів СОН включено до муніципальної системи, вивчення їх законодавства є утрудненим з огляду на мовний бар’єр. Однак перегляд оглядів нормативно-правових актів держав, у яких аналоги органів СОН включено до системи місцевого самоврядування, надають підстави стверджувати, що, маючи

спеціальний Закон про органи СОН, Україна є однією з поодиноких країн у цій групі.

Закон «Про органи самоорганізації населення» (далі – Закон) є значно детальнішим за всі попередні нормативно-правові акти про органи СОН та вносить численні зміни та доповнення до правового становища вуличних, квартальних та ін. комітетів. Уперше в Україні правове положення органів СОН було детально закріплено на рівні закону.

Стаття 2 Закону визначила органи СОН 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 СОН: замість «громадських комітетів» вони стали просто «комітетами» (до речі, порівняльне дослідження Закону і Положення 1975 р. здійснюється вперше);

– перелік видів органів СОН: відтепер у містах до них належали 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 територіальні мікрогромади 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. : досліджуючи вуличні (квартальні) комітети, Б. М. Габричидзе та А. К. Конєв зазначили, що вони «є спорідненими за принципом утворення, характером завдань і функцій із ... домовими комітетами, ... а також із Радами

мікрорайонів міст» [65, с. 6]. Проте на нормативному рівні згадка про комітети мікрорайонів з’явилася вперше.

Змінилися й основні завдання органів СОН: за попередніми положеннями вони полягали в широкому залученні громадян до вирішення питань державного, господарського і соціально-культурного будівництва, віднесених до відання рад народних депутатів, а Закон передбачав, що ними 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.

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 публічною природою, але не в усіх його частинах.

Серед положень, у яких залишився традиційний погляд на органи СОН як на органи місцевого самоврядування, відмітимо такі:

– уперше було передбачено принципи організації та діяльності органу СОН: 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»);

– на відміну від Положення 1981 р., за яким строк повноважень комітетів становив два з половиною роки, 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 СОН: як таких, що мають організаційно-розпорядчий характер (а не характер рекомендацій, як це було раніше);

– установлено порядок реагування на рішення органу СОН, 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 СОН: вони виконують свої обов'язки на громадських засадах, але за рішенням зборів (конференції) жителів за місцем проживання керівник і секретар цього органу можуть працювати в ньому на постійній основі з оплатою їхньої праці за рахунок коштів, переданих органу СОН (ст. 21 Закону);

– уперше було визначено повноваження керівника та секретаря органу СОН (статті 22 та 23 Закону);

– розділ IV Закону є принципово новим для нормативно-правових актів, які досі регулювали діяльність вуличних, квартальних та ін. комітетів: у ньому йдеться про фінансово-економічну основу органів СОН. 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 визначалося, що саме складає фінансову основу органу СОН (кошти відповідного місцевого бюджету, які надаються йому місцевою радою для здійснення наданих органу самоорганізації населення повноважень; добровільні внески фізичних і юридичних осіб; інші надходження, не заборонені законодавством) та що є матеріальною основою діяльності органу СОН (майно, передане йому радою в оперативне управління).

До нових у порівнянні з попередніми актами положень, які водночас акцентували увагу на громадській природі органів СОН, належать такі:

– раніше загальні збори громадян або збори їх представників по виборах будинкового, вуличного та ін. комітету скликалися за рішенням виконавчого комітету відповідної місцевої ради, а за Законом такі збори проводяться за волевиявленням населення, після чого, якщо на зборах ідея про створення комітету буде підтримана, ініціативна група (яка також обирається на зборах) звертається з ініціативою про створення органу СОН до відповідної місцевої ради (ст. 8 Закону). Місцева рада, розглянувши це питання на своєму найближчому засіданні, надає дозвіл на створення органу СОН (ст. 9);

– персональний склад органу СОН 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 їх створення;

– Закон є першим нормативним актом, який містить норми про те, що органи СОН діють на підставі Положення про орган самоорганізації населення, яке затверджується зборами (конференцією) жителів на підставі рішення відповідної місцевої ради про створення органів самоорганізації населення. Крім того, у ст. 12 наведено перелік питань, які обов’язково повинні бути зазначені в Положенні. Вказівка на статутний документ будинкових, вуличних, квартальних та ін. комітетів у законодавстві з’явилася вперше;

– Закон впроваджує процедуру легалізації органів СОН, визначаючи її як обов’язкову; легалізація може здійснюватися шляхом реєстрації або повідомлення про заснування відповідного комітету. 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 СОН затверджує виконавчий комітет відповідної місцевої ради.

Останні два розділи Закону «Про органи самоорганізації населення» також містять норми, аналогів яких у попередніх положеннях не було. Але щодо природи органів СОН ці норми мають нейтральний характер:

– розділ VI передбачає коло осіб, що мають право здійснювати контроль за фінансовою діяльністю органу СОН (ст. 24), випадки дострокового припинення повноважень органу СОН (ст. 25), а також порядок припинення діяльності органу СОН (ст. 26);

– розділ VII закріплює гарантії діяльності органу СОН (ст. 27), а також положення про відповідальність органу СОН (ст. 28) та про відповідальність за порушення законодавства про органи СОН (ст. 29).

На основі аналізу вищевикладених законодавчих положень деякі автори роблять висновок про те, що сучасні органи СОН – це «нова форма самоуправління громадян, яка відрізняється від попередніх рад мікрорайонів, домових, вуличних, квартальних і аналогічних їм комітетів наявністю прав юридичної особи, власних матеріальних і фінансових коштів, інших ознак, що дозволяє говорити про них як про органи місцевого самоврядування» [134, с. 78]; будинкові, вуличні та ін. комітети навіть іноді отримують назву «малі ради» [135, с. 51]. Інші дослідники відмічають, що вони є «специфічним об’єднанням громадян» [483, с. 208] і відносять їх до інститутів громадянського суспільства (О. С. Орловський, А. С. Крупнік, В. І. Брудний).

При цьому і ті, і інші базують свої висновки на нормах Закону «Про органи самоорганізації населення». Позитивними рисами Закону є те, що він ліквідував багато істотних прогалин, і став першим актом законодавства України, у якому органи СОН розглядалися не тільки як інститути з

публічною природою. З іншого боку, Закону бракує послідовності у дотриманні єдності поглядів на природу органів СОН. Це не може не позначатися на підзаконних актах.

У Верховній Раді на розгляді знаходиться законопроект № 2108 «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» (далі – Законопроект № 2108), у якому йдеться про викладення цього Закону в новій редакції. На думку авторів, доцільність його прийняття зумовлена необхідністю приведення Закону “Про органи самоорганізації населення» у відповідність до положень Конституції України, а також подолання певних прогалин, які існують у цьому Законі [334]. Автори істотно вдосконалили термінологічний апарат, і майже всі статті Закону «Про органи самоорганізації населення» зазнали численних змін та доповнень. Крім того, на відміну від чинного Закону, який містить 29 статей, у законопроекті – 31 стаття: автори пропонують доповнити чинний Закон статтями «Господарська та інша комерційна діяльність органів самоорганізації населення» (ст. 18) і «Ревізійна комісія органу самоорганізації населення» (ст. 25). Їх положення дозволять:

– зареєстрованим органам СОН засновувати юридичні особи – підприємства, установи та організації, – діяльність яких спрямовується переважно на задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб населення;

– населенню – контролювати діяльність як органу СОН, так і цих підприємств через постійний орган – ревізійну комісію.

Незважаючи на те, що ці нові положення збільшать кількість громадських рис у природі органів СОН, Законопроект № 2108 у цілому знов–таки є неоднорідним, коли йдеться про неї. Його прийняття не сприятиме гармонізації законодавства про будинкові, вуличні та ін. комітети.

Таким чином, в Україні на державному рівні закладено тільки основи нормативно-правового регулювання організації й функціонування органів СОН. Більш детальними є підзаконні акти органів місцевого самоврядування.

Однак більш плідним уявляється підхід, який використовується в державах, у яких органи СОН не належать до муніципальної системи. У таких країнах усі норми, необхідні для їх функціонування, закріплено на державному рівні, а на місцевому рівні можливе лише надання пільг та привілеїв аналогам органів СОН. Саме так здійснюється нормативно-правова регламентація створення й діяльності центрів МС у СК.

У СК створення й діяльність центрів МС регламентується так же, як створення й діяльність інших благодійницьких установ. Благодійництво як інститут права належить до галузі цивільного права, однак базовий акт Парламенту СК у цій сфері – Акт «Про благодійництво» – входить до складу неписаної конституції СК з огляду на його значущість, адже більша частина інститутів добровільного неприбуткового сектора у СК є благодійницькими.

Таким чином, у процесі створення й діяльності центри МС керуються у першу чергу актом Парламенту СК «Про благодійництво» 2006 р. Законопроект проходив читання у Парламенті протягом майже 3-х років, отримавши Королівське схвалення 8 листопада 2006 р., і в результаті виправдав сподівання як дослідників, так і практиків. На їхню думку, «новий акт … відсунув благодійницьке право вперед від преамбули 400–річної давнини» [648] (мається на увазі преамбула до Статуту про благодійницькі цілі 1601 р. (Статут Єлизавети I)). Науковці стверджують, що “новий Акт наближає законодавство про добровільні організації до XXI ст., робить його легшим для розуміння широкого кола осіб, також і більш чітко зазначаючи, для чого існують добровільні інститути і чим вони відрізняються від інших інститутів» [652].

Акт є значним за обсягом документом – у ньому 4 частини, які поділено на 80 секцій, та 10 додатків. Перша частина ґрунтовно закріплює поняття благодійництва і благодійницької мети, поняття суспільної корисності. Друга частина передбачає наявність у СК державного регулятора у цій сфері – Комісії з питань благодійництва в Англії та Уельсі – і основи її правового статусу; наявність спеціалізованих благодійницьких трибуналів; процес

реєстрації благодійницьких установ, порядок і періодичність проведення аудиту їхньої діяльності; закріплює особливості функціонування всіх організаційно-правових форм, у яких можуть бути створені благодійницькі установи (як інкорпорованих, так і неінкорпорованих). Третю частину присвячено фінансовій і матеріальній основам діяльності благодійницьких інститутів у СК, також у ній ідеться про залучення ними коштів (за допомогою підприємницької діяльності або в приватних осіб у рамках фандрайзингу) і про можливості отримання фінансової допомоги від держави. Четверта частина містить заключні і перехідні положення [632]. Акт супроводжується докладною пояснювальною запискою [633].

Таким чином, у центрів МС виникає необхідність звернутися до інших актів Парламенту СК:

– або у випадках, коли йдеться про особливості функціонування тієї організаційно-правової форми, яку вони обрали (наприклад, якщо центр МС засновано у формі суспільно корисного товариства, він буде додатково керуватися нормами Акта «Про кооперативи та суспільно корисні товариства» 2003 р.);

– або у випадках, коли йдеться про особливості діяльності, яку вони здійснюють (наприклад, якщо центр МС створено для організації дозвілля членів територіальної мікрогромади, він буде додатково керуватися нормами Акта «Про благодійницькі установи у сфері дозвілля» 1958 р. [700]).

У разі, якщо норми актів Парламенту СК є недостатньо детальними, центри МС звертаються до судових прецедентів. Протягом існування інституту благодійництва їх було нагромаджено значну кількість. У прецедентах переважно визначається, чи є певний вид діяльності благодійницьким на сучасному етапі розвитку суспільства (наприклад справи Могрідж та інші проти Теквела та інших, 1803–1813 рр., справа Совкрофта, 1895–1899 рр., справа Спенса, 1936 р., справа Гілмор проти Коатса та інших, 1949 р.). Є й прецеденти, які встановлюють більш загальні правила, наприклад, у рішенні за справою Комісіонери зі стягнення прибуткового

податку проти Пемсела, Палатою Лордів було визначено чотири основні напрямки діяльності, яка вважається благодійницькою: «благодійництво у легальному значенні складається з трьох принципових елементів: трасти для допомоги бідним; трасти для розвитку освіти; трасти для розвитку релігії та трасти для інших цілей, які є суспільно корисними для громади, але не підпадають під жодну з перерахованих категорій» [665] (у 2006 р. їх, у дещо переробленому вигляді, було включено також і до Акта «Про благодійництво»).

Якщо норм актів Парламенту СК і текстів судових прецедентів недостатньо, звертаються до підзаконних актів Комісії з питань благодійництва в Англії й Уельсі, яка є єдиним державним регулятором і державним реєстратором усіх благодійницьких установ. Комісія також здійснює консультативно–методичну допомогу цим установам, аналізує практику їхньої діяльності, узагальнює їхні звіти і найкращий досвід. Однак обов'язковими для виконання є не всі акти Комісії, більша їх частина має методологічно–рекомендаційний характер. Із підзаконних актів Комісії тільки один безпосередньо стосується центрів МС (рекомендація № 9 «Центри вілліджів і центри місцевих співтовариств», грудень 2004 р.), інші акти Комісії мають загальний характер і є універсальними для всіх благодійницьких установ.

Отже, у СК нормативно-правове регулювання діяльності центрів МС здійснюється так, що необхідності в локальних актах не виникає зовсім, усі питання створення й діяльності центрів МС регламентуються на державному рівні. Якщо місцеві ради вважають за потрібне підтримати всі чи деякі благодійні установи, – вони вводять додаткові пільги для центрів МС чи надають їм кошти з муніципальних бюджетів. Але в разі, якщо органи місцевого самоврядування не приймуть жодного акта, який би стосувався центрів МС на відповідній території, створення й функціонування таких центрів не стане ускладненим або неможливим.

3.2. Регулювання організації та діяльності органів самоорганізації населення на місцевому рівні

Усі зауваження з удосконалення чинного законодавства України, висловлені в цьому підрозділі, доцільно використовувати до того часу, поки не буде визначено напрямок, у якому органи СОН продовжать свій розвиток. Після прийняття цього принципового рішення, рекомендації і міркування цього підрозділу будуть доречні, якщо буде вирішено залишити органи СОН у системі місцевого самоврядування і розглядати їх виключно як інститут із публічною природою. Саме тому в цьому підрозділі використано зарубіжний досвід тільки тих країн, де органи СОН є елементом муніципальної системи.

Згідно зі ст. 4 Закону України «Про органи самоорганізації населення», у своїй діяльності вони керуються актами органів державної влади, рішеннями відповідних органів місцевого самоврядування, рішеннями місцевого референдуму, статутами територіальних громад, розпорядженнями сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі її створення) ради, виданих у межах своїх повноважень, положеннями про органи самоорганізації населення, рішеннями зборів (конференцій) жителів за місцем проживання, які їх обрали.

Для порівняння – у РФ ще одною, додатковою ланкою протягом тривалого часу були акти суб'єктів федерації. Федеральний закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» є основним актом, який регламентує ТГС на державному рівні; закону, який було б присвячено виключно ТГС та (або) органам ТГС, Державна Дума ще не прийняла. Тому ТГС на відповідних територіях регулювалося актами суб'єктів федерації та інших органів, які мають такі повноваження. Це призводило до збільшення кількості нормативно-правових актів, багато з яких повторювали норми федерального закону, інколи навіть нічого не додаючи до них. Таким чином, у сфері здійснення ТГС місця для

ініціативності залишалося дедалі менше. Автори статей зауважували, що «голів ТГС називають поза очі не інакше як мером мікрорайону» [524] і що, на думку пересічного населення, «людей спіткала нова біда під назвою територіальне громадське самоврядування» [596].

Суб'єкти федерації і адміністративно-територіальні одиниці активно регулювали діяльність ТГС на своїй території. Крім статутів міст і муніципальних утворень, на місцевому рівні існувало багато законів (наприклад «Об основах территориального общественного самоуправления в Московской области» [274], «О территориальном общественном самоуправлении в городе Москве» [264], «О территориальном общественном самоуправлении в Воронежской области» [263]) і положень (наприклад «Об организации и осуществлении территориального общественного самоуправления в городе Юбилейном Московской области» [253], «О территориальном общественном самоуправлении в муниципальном образовании «Томский район» [266]). Зокрема, у місті Сочі Краснодарського краю створення та функціонування органів ТГС регулювалося:

– на державному рівні – нормами Конституції РФ, Федеральним законом від 16 жовтня 2003 р.;

– на рівні суб'єкта федерації – Законом Краснодарського краю від 4 липня 1997 р. «О территориальном общественном самоуправлении в Краснодарском крае» зі змінами та доповненнями [265], Постановою Законодавчих зборів Краснодарського краю від 23 жовтня 2002 р. «Об утверждении типового положения о порядке и условиях осуществления компенсационных виплат руководителям ТОС» [294];

– на рівні міста – Статутом муніципального утворення міста – курорт Сочі [559], рішеннями міських зборів Сочі; постановами голови міста Сочі.

Така кількість нормативно-правових актів щонайменше не сприяє утворенню й існуванню органів ТГС із громадською природою.

Думки дослідників щодо ефективності здійснення нормативно-правового регулювання діяльності органів ТГС на такій значній кількості

рівнів розходилися. Деякі підтримували існуючий стан речей, зауважуючи, що це цілком відповідає Конституції РФ, яка відносить до спільної компетенції РФ і суб'єктів РФ встановлення загальних принципів організації системи органів державної влади та місцевого самоврядування (ст. 72) [165]. Інші, наприклад Н. О. Соловйова, указували на необхідність реформ. У своїй дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук «Право громадян на участь у територіальному громадському самоврядуванні: поняття і порядок реалізації» вона так сформулювала одне з положень, які виносилися на захист: «Доцільним є прийняття федерального закону про територіальне громадське самоврядування з метою внесення ясності у визначення загальних принципів організації територіального громадського самоврядування» [516, с. 12]. Нормативне регулювання на рівні суб'єктів федерації здійснювалося по–різному, причому ця різниця була настільки суттєвою, що Н. О. Соловйова, вивчаючи юридичні питання функціонування органів ТГС, обрала аналіз правового регулювання органів ТГС не в окремих, а в кожному з суб'єктів РФ.

І дійсно, більшість суб'єктів федерації прийняли закони, аналогічні згаданому вище закону Краснодарського краю, або більш чи менш детальна інформація про органи ТГС включалася до статуту суб'єкта (наприклад статут міста Москва [554] і закон міста Москва від 10 червня 1996 р. «О территориальном общественном самоуправлении в городе Москве» [264]). Але з 1 січня 2009 р., із вступом у дію Федерального закону від 16 жовтня 2003 р. в повному обсязі, суб'єкти федерації втратили право регулювати ТГС своїми законами; щоправда, пройшло ще дуже небагато часу для того, щоб оцінити ефективність цього рішення.

Таким чином, незважаючи на те, що РФ є федерацією, перелік локальних актів, що регламентують діяльність органів СОН і органів ТГС, є приблизно однаковим.

Відповідно до Конституції, публічна влада в Україні представлена державною владою, яка, у свою чергу, поділяється на законодавчу, виконавчу

і судову гілки, і самоврядною владою (місцеве самоврядування). Україна є складною унітарною державою, а отже, право здійснювати нормативно-правове регулювання різноманітних питань на місцевому рівні може належати:

– місцевим органам державної влади;

– органам Автономної Республіки Крим;

– органам місцевого самоврядування.

Конституція АРК не містить норм, які б стосувалися безпосередньо органів СОН, проголошуючи, що «місцеве самоврядування в Автономній Республіці Крим здійснюється згідно з Конституцією України і законами України» (ст. 42) [376].

Законодавство України не передбачає, що місцеві органи державної влади мають повноваження здійснювати нормативно-правове регулювання створення й діяльності органів СОН. Відносно активними, коли йдеться про органи СОН, 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 ін. комітетів є не досить обширною, але вона стосується нагальних питань: проведення загальних зборів (конференцій) громадян за місцем проживання для створення органів СОН та обрання їхнього персонального складу, реєстрації цих органів, статусу посадових осіб комітетів.

Отже, на місцевому рівні нормативно-правове регулювання створення та діяльності органів СОН може здійснюватися або органами місцевого самоврядування, або «способом реалізації публічної влади територіальної громади з метою здійснення локальної (місцевої) правотворчості» [203, с. 40] – 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» [362]. На сучасному етапі, однак, рішень місцевих референдумів, у яких би йшлося про органи СОН, 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 є те, що Закон «Про всеукраїнські і місцевий референдум» «є застарілим і не відповідає сучасним вимогам (а статути територіальних громад та акти органів місцевого самоврядування, коли йдеться про місцеві референдуми, містять переважно відсилкові норми до чинного законодавства, хоча подібного роду правова регламентація була б виправданою)» [523, с. 45, 59].

Таким чином, нормативно-правову регламентацію створення та діяльності органів СОН 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.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про органи самоорганізації населення», орган СОН, 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 такому випадку має використовуватися норма Конституції.

Однак на практиці ситуація зовсім інша. Так у місті Київ дозволи на створення органів СОН надають як міська рада (дивись, наприклад, дозвіл Київської міської ради [369]), так і районні у місті ради (дивись, наприклад, дозвіл Шевченківської районної у місті Київ ради [370]). Розповідаючи про роботу з органами СОН у Ленінському району міста Севастополь, Т. Ульянова підкреслює, що:

– для виконання власних повноважень органами СОН рада Ленінського району вже протягом семи років надає їм фінансову підтримку;

– на сесіях райради затверджено «Положення про порядок фінансування, організації обліку й звітності використання бюджетних коштів, які виділяють для забезпечення діяльності органів самоорганізації населення Ленінського району м. Севастополь» і «Положення про заохочення органу самоорганізації населення Ленінського району м. Севастополь»;

– у районі активно діє координаційна рада з питань органів СОН, створена рішенням Ленінської районної ради від 26 травня 2006 р. У її складі чисельністю 13 осіб представники районної державної адміністрації, депутати райради, а також голови органів СОН. Засідання координаційної ради відбуваються раз на два місяці;

– у 2005 р. в місті організували єдиний на той час неформальний клуб «РОСЛЕНА», що об’єднав керівників органів СОН. Рішення членів неформального клубу мають рекомендаційний характер і розглядаються на засіданнях координаційної ради;

– у раді практикується проведення семінарів для представників органів СОН [551].

Ця практика свідчить про публічну природу більшості будинкових, вуличних та ін. комітетів Севастополя. Однак вона прямо не суперечить чинному законодавству, адже не тільки Закон «Про місцеве самоврядування

в Україні», але й Закон «Про органи самоорганізації населення» (наприклад у статтях 2 – 5, 7, 9) наділяють районні у містах ради у разі їх створення та надання їм відповідних повноважень міськими радами, владними повноваженнями щодо органів СОН; за Законопроектом № 2108 районні в містах ради також матимуть відповідні повноваження. Тільки запропонований Всеукраїнською Асоціацією сприяння самоорганізації населення Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» наголошує на внесенні відповідних змін до закону. У ст. 41 пропонується закріпити, що районні в місті ради не можуть здійснювати повноваження, передбачені пунктами 19–1, 20 та 47 частини першої ст. 26, а положення п. 8 ст. 16 редагувати відповідно до вищезазначених змін, тобто з переліку місцевих рад виключити районні в місті ради [333; 474].

Таким чином, проблема вбачається в тому, що Конституція наділяє правом приймати рішення стосовно органів СОН 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 членами і територіальних громад районів у містах, і територіальної громади міста, або ж тільки членами територіальної громади міста, чи існує територіальна громада району у місті як така? 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 єдності і серед дослідників. Так В. Борденюк констатує «існування на рівні районів відносно автономних територіальних громад» [35, с. 53]. Але ми міркуємо, що слід погодитись із вченими, які вважають, що ці особи 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» [307, с. 18, 25]. 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» [538, с. 117]. 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 [503, с. 6 – 7], цих принципів дотримувалися не завжди. «В Україні райони здебільшого створювалися за сумнозвісним принципом: якщо місцева парторганізація становила близько 12 тисяч осіб, то утворювався район» [324, с. 14]. А отже, поділ міст на райони не виключає певної штучності.

Зважаючи на ці міркування, 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, є тільки одна – міська – територіальна громада, інтереси якої представляє міська рада. Але без внесення змін та доповнень до 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 СОН.

Перелік (невичерпний) питань, що стосуються органів СОН 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 СОН 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 СОН (п. 7 ст. 38);

– сільська, селищна, міська рада можуть прийняти рішення про дострокове припинення повноважень органу СОН 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 й діяльності органів СОН, 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 СОН, 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 строк повноважень органу СОН (ст. 11), про делегування частини своїх повноважень органу СОН (ст. 15); про надання органу СОН коштів із місцевого бюджету (ст. 16); про передачу майна органу

СОН в оперативне управління (ст. 17); про висновок у разі оскарження рішень, дії та бездіяльності органу СОН до відповідної ради (ст. 28).

Автори Законопроекту № 2108 пропонують розширити цей перелік, більш повно окресливши коло питань, які для свого врегулювання вимагають прийняття відповідними органами місцевого самоврядування рішень індивідуально-правового характеру. Зокрема, відповідно до його положень, до кола питань, які зможуть вирішувати органи місцевого самоврядування, належатимуть (у порівнянні із чинною редакцією закону) додатково:

– прийняття рішень про те, щоб виступити ініціаторами проведення зборів (конференцій), на яких вирішуються питання створення органів СОН, пропонується надати сільському, селищному, міському голові, голові районної в місті (у разі її створення) ради, виконавчому комітету відповідної ради (ст. 8);

– прийняття рішень про скликання зборів (конференцій) для переобрання персонального складу органу СОН у випадку, якщо орган СОН сам не оголосив про проведення таких зборів (конференції) у належний строк, пропонується надати сільському, селищному, міському голові, голові районної в місті (у разі її створення) раді (ст. 11);

– прийняття місцевою радою рішення про розширення переліку власних повноважень органу СОН (ст. 14);

– реєстрація виконавчим органом місцевої ради рішень органів СОН у межах делегованих їм відповідною радою повноважень (ст. 21).

Таке розширення повноважень органів місцевого самоврядування стосовно органів СОН ще більше наблизить останні до інститутів із публічною природою, а також збільшить їх залежність від місцевих рад і їхніх виконавчих комітетів. Тим не менш, у разі обрання такої стратегії реформування органів СОН в Україні, зміни будуть виправданими.

Якщо ж у процесі муніципальної реформи буде обрано варіант виключення будинкових, вуличних та ін. комітетів із системи місцевого самоврядування, новели Законопроекту № 2108, мабуть, не є виправданими.

Зокрема, включення органів СОН до переліку суб'єктів, яким надано право скликати збори (конференції), на яких вирішуються питання створення органів СОН, не збігатиметься з громадською природою комітетів.

Своєрідним позитивним балансом, що передбачає законопроект № 2108, є доручення Кабінету Міністрів України затвердити низку модельних (типових) документів, які будуть використовуватися органами місцевого самоврядування у взаємовідносинах із органами СОН. Припускаємо, що при обранні уряду органом, який прийматиме необхідні підзаконні акти, було використано зарубіжну практику. Так регламентація діяльності окремих органів місцевого самоврядування є повноваженням уряду у Латвійській Республіці, ЛР, РМ. Такі повноваження можуть бути надані міністерству зі справ місцевого самоврядування (СК, деякі штати США, ФРН, Республіка Косово).

Для міст зі спеціальним статусом особливості здійснення місцевого самоврядування на їх території передбачаються відповідними законами. Але поки що їхні норми не вносять нічого нового до правового становища органів СОН. Адже проект Закону «Про місто–герой Севастополь» знаходиться на розгляді у Верховній Раді, а Закон «Про столицю України – місто-герой Київ» стосовно комітетів містить норми, які повторюють відповідні положення Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». У ст. 7 передбачено, що система місцевого самоврядування в місті Київ включає також і органи СОН, 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 [460] (як і в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» використано більш точний, але застарілий термін «органи територіальної самоорганізації населення»).

У цьому відношенні вигідно відрізняється Закон від 12 липня 2000 р.

«Про статус столиці Республіки Бєларусь – місто Мінськ». Він містить розділ «Територіальне громадське самоврядування та інші форми міського самоврядування у місті». Мабуть, найбільш важливою нормою цього розділу для органів ТГС є закріплення наявності примірного статуту комітету ТГС, який затверджується радою і виконавчим комітетом міста [262]. Це є принаймні певною гарантією можливості їх створення, адже в багатьох містах і у більшості селищ і сіл України (і РБ також) подібних примірних статутів та інших актів, необхідних для створення й функціонування органів СОН, не існує.

Ще одним джерелом норм, які регламентують порядок створення та функціонування органів СОН, є статути 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, 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 (наприклад зі згаданих вище міст зі спеціальним статусом статут має Київ, а в Севастополі тільки ведеться розроблення його проекту), тому уявляється передчасною пропозиція дослідників говорити про «статутне право» в Україні [103, с. 78; 313, с. 5].

Статути територіальних громад у літературі іменують «малою конституцією» [561, с. 4], «локальною конституцією» [306, с. 4], «комунальною конституцією [512, с. 604]. Ці назви підкреслюють установчий характер статутів і, здається, вичерпно та лаконічно характеризують підхід, якого доцільно дотримуватися при їх створенні. О. С. Орловський влучно відзначає, що «суб’єкт, який приймає статут, 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» [306, с. 13].

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 інституту, у випадку цього дослідження – регламентацією інституту органів СОН. Такий шлях було обрано, наприклад, при створенні Статуту територіальної громади міста Київ у 2002 р. Із норм статуту, які безпосередньо стосуються органів СОН, тільки деякі, найбільш загальні, дублюють положення законів України (наприклад про те, що система місцевого самоврядування у місті Київ включає також і органи СОН (ст. 9), або що «члени територіальної громади міста Київ мають право в установленому порядку створювати органи територіальної самоорганізації населення» (ст. 1)). Органам СОН міста Київ присвячено одну статтю статуту – ст. 14. Вона передбачає, що органи СОН є формою участі територіальної громади міста Київ у вирішенні окремих питань місцевого значення; що ініціатива в утворенні комітетів належить жителям відповідної території в межах юрисдикції громади міста Київ; закріплює, що органи СОН міста Київ створюються у формі будинкових, вуличних, квартальних комітетів, комітетів мікрорайону, комітетів району в місті Київ (тут спостерігаємо певне протиріччя, адже органи СОН не можуть створюватися на тій же території, на якій діють органи місцевого самоврядування, а в даному випадку передбачається можливість створення комітетів району в місті Київ), і що цей перелік не є вичерпним, а отже, жителі міста Київ мають право створювати й інші органи СОН; закріплює принцип рівності всіх органів СОН міста незалежно від розмірів території, на якій вони утворені та здійснюють свою діяльність, і принцип їх взаємодії з

територіальною громадою міста Київ, 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 й функціонування органів СОН, окремо підкреслюючи, що порядок надання дозволів на створення органів СОН та порядок їх реєстрації визначається Київською міською радою відповідно до чинного законодавства України. Крім того, про органи СОН доречно згадується і в статтях, у яких ідеться про територіальну громаду міста (відповідно до ст. 1, «територіальна громада міста Київ 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 Київ радами, їх виконавчими органами, органами СОН, … депутатами Київської міської ради та районних у місті Київ рад, ініціативними групами членів територіальної громади міста Київ), 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 СОН, міських осередків політичних партій та громадських організацій, а також керівники підприємств і організацій, якщо їх діяльність пов'язана з питаннями, що обговорюються) [529]. Таким чином, у Статуті територіальної громади міста Київ регламентація правового статусу органів СОН здійснюється в повної відповідності до чинного законодавства (за винятком означеного вище випадку щодо можливості створення комітетів району в місті Київ), із відсиланнями до його норм, лаконічно, але водночас в обсязі, достатньому для того, щоб члени територіальної громади, які не знали нічого про органи СОН, зрозуміли б, що це за органи, та куди звертатися для отримання інформації з питань їх створення та функціонування. Автори статуту

виходили з припущення, що органи СОН мають виключно публічну природу. Саме тому на сучасному етапі легалізація будинкових, вуличних та ін. комітетів із громадською природою у місті Київ є утрудненою, і вони об'єднуються для лобіювання своїх інтересів у Київській міській раді [231]. Органи СОН знайшли підтримку у Народних зборів Києва, до яких увійшло понад 100 громадських організацій міста. Але, і у Народних зборів немає чіткого бачення майбутнього будинкових, вуличних тощо комітетів. Так, на думку їх лідерів, «процес створення ОСН (органів СОН. – Н.М.) має стати лавиноподібним, їх кількість має зростати у геометричній прогресії» [229]. Фактично, йдеться про штучну ініціацію створення будинкових, вуличних тощо комітетів, хоча й не органами публічної влади.

У статуті територіальної громади міста Суми виключно будинковим, вуличним та ін. комітетам присвячено ст. 86, яка фактично дублює чинне законодавство в частині визначення органів СОН, 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 СОН 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) [532].

Також досить лаконічно правовий статус органів СОН закріплюють статути територіальних громад міст Рівне (у цьому статуті органам СОН присвячено розділ VII, але він складається з однієї статті) [531], Коростень (у ст. 12 у складі системи місцевого самоврядування в місті Коростень окремо фігурують органи СОН і окремо – вуличні комітети, а у ст. 63, присвяченій виключно органам СОН, зазначено, що до органів СОН належать також і вуличні комітети; цікавим є також виділення такого різновиду органів СОН як окружні комітети) [530], Івано-Франківськ. 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 ін. особливостей здійснення місцевого самоврядування у населеному пункті. Коли йдеться про органи СОН, статут територіальної громади Івано-Франківськ є саме таким документом, – документом, що підкреслює ці особливості. Це знаходить прояв у декількох його нормах, починаючи зі ст. 18, у який 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 закріплює систему місцевого самоврядування міста Івано-Франківськ:

– територіальну громаду міста Івано-Франківськ (включаючи територіальні громади сіл Вовчинець, Крихівці, Микитині, Угорники та Хриплин);

– Івано-Франківську міську раду; сільські ради сіл Вовчинець, Крихівці, Микитинці, Угорники та Хриплин;

– Івано-Франківського міського голову; Вовчинецького, Крихівецького, Микитинецького, Угорницького та Хриплинського сільських голів;

– виконавчі органи Івано-Франківської міської ради; виконавчі органи Вовчинецької, Крихівецької, Микитинецької, Угодницької та Хриплинської сільських рад;

– органи самоорганізації населення у м. Івано-Франківськ, 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 ідеться про те, що органи СОН утворюються з власної ініціативи учасниками територіальної громади міста (у статуті використано саме цей термін, а не термін «члени територіальної громади»);

про систему органів СОН, а також про те, що до прийняття спеціального закону про органи СОН правовий статус, порядок організації та діяльності органів СОН визначається положенням про органи СОН, що затверджується міською радою [527].

Така регламентація порядку створення та функціонування органів СОН на рівні статуту територіальної громади – за допомогою переважно відсилкових 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 СОН, 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 чинного законодавства з урахуванням місцевих особливостей» [306, с. 6]. Стосовно органів СОН це зауваження було актуальним до набуття чинності Законом України «Про органи самоорганізації населення». У зв'язку з цим, оптимальним уявляється підхід, використаний у Статуті територіальної громади міста Калуш. Калуська міська рада прийняла статут у 2000 р., здійснивши регламентацію правового статусу органів СОН 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» [528]. Таким чином, було здійснено регламентацію створення й функціонування органів СОН 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 статути територіальних громад було прийнято до набуття чинності Законом «Про органи самоорганізації населення», вдалося уникнути протиріч між нормами закону і статуту, коли йдеться про органи СОН. Експерти Всеукраїнської громадської організації «Асоціація сприяння самоорганізації населення», яка у 2007 – 2008 рр. 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 СОН, 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 усунуті й досі» [523, с. 127].

Статути територіальних громад міст Калуш (до набуття чинності Законом «Про органи самоорганізації населення»), Прилуки у частині правової регламентації статусу органів СОН є ближчими не до концепції «локальної конституції», а до концепції «муніципального зведення законів». І якщо при прийнятті Статуту територіальної громади міста Калуш таке рішення було виправданим, після набуття чинності Законом «Про органи самоорганізації населення» підхід місцевих рад повинен був би змінитися. Але це трапляється не завжди. Прикладом є місто Одеса, де і досі триває розроблення проекту статуту територіальної громади міста. У січні 2009 р. кафедрою конституційного права Одеської національної юридичної академії було складено відгук на проект Статуту територіальної громади міста Одеса, підготовлений робочою групою за дорученням Одеської міської ради. Автор дослідження (доцент кафедри) входила до складу робочої групи експертів, яку очолював д.ю.н., професор М. П. Орзіх. Особистий внесок автора полягав у наданні експертного висновку для деяких розділів, у тому числі для розділу 8 «Органи самоорганізації жителів – членів територіальної громади міста Одеса».

Незважаючи на спроби авторів проекту статуту зробити розділ 8 самобутнім і оригінальним, його текст викликає значну кількість зауважень. У першу чергу, назва розділу «Органи самоорганізації жителів – членів територіальної громади міста Одеса» не відповідає ані Конституції, ані чинному законодавству, адже в цих актах ідеться про «органи самоорганізації населення». До речі, у п. 1 ст. 94 вводиться абревіатура «органи СОН», яка і використовується далі у тексті розділу.

Деякі положення розділу не відповідають змісту чинного Закону «Про органи самоорганізації населення» (наприклад п. 4 ст. 94). Але ці норми мають і позитивні риси: вони є гармонічними, коли йдеться про природу органів СОН. Автори проекту статуту виходили з того, що будинкові, вуличні та ін. комітети мають мати виключно публічну природу. Вони досить послідовно реалізували свою точку зору, «корегуючи» ті статті закону, які не відповідають їй.

Так п. 1 ст. 98 проекту статуту визначає, що «створення органу самоорганізації населення може ініціюватися міським головою, міською радою, депутатом міської ради, відповідною районною адміністрацією». Пункт 1 ст. 98 також передбачає, що «створення органу самоорганізації населення може ініціюватися … не менше ніж 5 % від загальної кількості членів територіальної громади, які проживають на відповідній території та мають право голосу на місцевих виборах». Це положення суперечить чинному законодавству, істотно обмежуючи права членів територіальної громади: у Законі «Про органи самоорганізації населення» немає згадки про відсотковий бар’єр при створенні органу СОН за ініціативою населення.

Стаття 101 у п. 3 передбачає, що «за рішенням міської ради орган СОН може бути достроково позбавлений повноважень, делегованих йому радою». Уважаємо, однак, що таке рішення повинне прийматися тільки у визначених випадках, і саме в статуті було б доцільно закріпити, у яких саме.

Пункт 6 ст. 101 встановлює, що «для виконання окремих господарських, управлінських та інших функцій у сфері компетенції органів СОН можуть

наймати фахівці на умовах контракту». Зміст цього речення є не досить зрозумілим, але якщо йдеться про те, що орган СОН має право укладати контракти з необхідними працівниками, виникають два зауваження. По–перше, якщо орган СОН легалізовано шляхом повідомлення, він, відповідно до Кодексу законів про працю, не може виступати роботодавцем. По–друге, якщо ж орган СОН легалізовано шляхом реєстрації, і він є юридичною особою, не дуже зрозуміло, чому він має укладати з усіма працівниками не трудові договори, а контракти, адже сфера використання контракту як особливої форми трудового договору чітко окреслена в законодавстві України, і більшість необхідних органам СОН фахівців під неї не підпадає.

У п. 3 ст. 104 передбачено, що повноваження персонального складу органу СОН можуть бути, зокрема, припинені:

– у разі невиконання рішень органів міської публічної влади – за рішенням міської ради, яка дала дозвіл на створення органу СОН;

– у разі порушення Конституції та законів України, інших актів законодавства з питання діяльності СОН – за рішенням суду.

Не досить зрозуміло, чому при недотриманні Конституції і законів органи СОН ліквідуються за рішенням суду, а при недотриманні норм підзаконних актів – за рішенням міської ради. Адже недотримання Конституції і законів є більш серйозним порушенням, яке до того ж легше виявити.

З огляду на те, що відгук на проект Статуту територіальної громади міста Одеса кафедрою конституційного права ОНЮА було завчасно надано Одеській міській раді, гадаємо, що в Статуті ці зауваження будуть враховані. Основних зауважень до проекту цього розділу два:

– автори цілком доречно спочатку визначилися із природою органів СОН (публічна), а потім послідовно реалізували цю ідею. Проте вони не узгодили норми статуту з відповідними нормами законів України;

– автори тексту розділу 8 розглядають Статут як «муніципальне зведення законів», а не як «локальну конституцію». Намагаючись

урегулювати цим документом широке коло суспільних відносин, вони не досить уважно вивчили норми чинного та перспективного законодавства стосовно органів СОН. Як було зазначено вище, деякі норми розділу 8 суперечать чинній редакції Закону «Про органи самоорганізації населення», і багато норм – Законопроекту № 2108, що після його прийняття зробить необхідним ґрунтовний перегляд цієї частини Статуту.

Якщо порівнювати статути територіальних громад зі статутами, що приймаються відповідними суб'єктами у РФ, можна виявити декілька відмінностей:

– коло суб'єктів, які мають право приймати статути, є різним. В Україні воно обмежується територіальними громадами. У РФ існують і статути суб'єктів федерацій, і статути муніципальних утворень, і статути поселень. Розгляд їхніх норм проведено разом тому, що, по–перше, у тій частині, яка стосується ТГС, вони характеризуються майже однаковою структурою і змістом; по–друге, ці види документів мають підзаконний характер, а отже не можуть суперечити федеральному законодавству; по–третє, здійснити повноцінне регулювання діяльності органів ТГС у цих статутах вкрай складно з огляду на їхній обсяг та вимоги до змісту;

– у РФ статути розглядають як «локальні конституції», що зумовлює лаконічність їхніх норм;

– зміст статутів у РФ, якщо в них ідеться про будинкові, вуличні та ін. комітети, є більш подібним, ніж зміст статутів територіальних громад в Україні;

– кількість статутів у РФ поки що є значно більшою, ніж кількість статутів територіальних громад в Україні.

Остання відмінність надає можливість на підставі досвіду РФ запропонувати класифікацію, яка буде прийнятною в Україні після того, як статути територіальних громад перестануть бути поодиноким явищем. Відносно нормативного регулювання діяльності органів ТГС, статути суб'єктів федерації РФ (незважаючи на зміни в законодавстві, норми

стосовно органів ТГС поки що використовуються), муніципальних утворень та поселень автором уперше запропоновано поділити на три групи:

– статути, у тексті яких взагалі немає згадки про органи ТГС (наприклад Статут Омської області [552]);

– статути, які містять тільки згадку про наявність органів ТГС на відповідній території та відсилкову норму стосовно того акта, яким воно регламентується (так у Статуті Приморського краю зазначено тільки, що «порядок діяльності органів ТГС визначається законом краю про місцеве самоврядування» [560]);

– статути, які містять одну або декілька статей, присвячених органам ТГС, при цьому ці статті мають не відсилковий, а змістовний характер. До таких нормативно-правових актів належить, зокрема, Статут муніципального утворення міста-курорту Сочі, у якому ТГС і його органам присвячено однойменну ст. 16. Ця стаття практично повторює федеральний закон – вона містить визначення ТГС та території, в межах якої воно може здійснюватися; підкреслює виборний характер органів ТГС та те, що вони є формою участі населення в здійсненні місцевого самоврядування і покликані забезпечити розвиток ініціативи громадян у безпосередньому вирішенні окремих питань соціально-економічного розвитку; закріплює, що орган ТГС здійснює повноваження, які передбачені його статутом, і що відповідно до свого статуту орган ТГС може бути юридичною особою, зареєстрованою як неприбуткова організація. Не дублюють федеральний закон тільки два положення: про те, що статути органів ТГС підлягають реєстрації головою міста Сочі, та відсилання до нормативно-правових актів міських зборів Сочі, у яких встановлено порядок організації і здійснення ТГС у місті [559].

У Статуті муніципального утворення – міського округу Великий Новгород також використано цитування норм федерального закону (ст. 15). Не повторюють його тільки норми, які відсилають або до рішень думи Великого Новгорода щодо функціонування органів ТГС на території округу та щодо встановлення меж, у яких здійснюється ТГС, або до актів

адміністрації Великого Новгорода, на яку покладено реєстрацію статутів органів ТГС [557].

У статутах, в яких ТГС присвячено не одну статтю, а розділ, зміст розділу або повністю (Статут Муніципального утворення міста – курорту П'ятигорськ [558]), або більшою частиною (Статут міста Воронеж [553]) повторює Федеральний закон. Однак відведення для правового регулювання ТГС, у тому числі і його органів, не одної статті, а розділу, дає більше можливостей для нормотворчості. Наприклад, у Статуті міста Стєржевий, у якому ТГС присвячено п'ять статей, одна з них (ст. 58) містить перелік повноважень органів ТГС, також і про вирішення питань добровільних внесків і пожертв громадян на суспільні потреби, про надання допомоги нужденним, про добровільне прийняття мешканцями громадських обов'язків з участі у благоустрою, з охорони громадського порядку, з охорони природи і пам'яток історії і культури [555].

Дослідження норм, присвячених органам ТГС, у статутах суб'єктів федерації, муніципальних утворень та поселень, приводить до висновку, що більшість із них повністю або змістовно збігається з нормами федерального закону від 16 жовтня 2003 р. Виняток ставлять лише норми, у яких ідеться про реєстрацію статутів органів ТГС уповноваженими на те органами місцевого самоврядування, або норми, які відсилають до локальних актів певного органу. Таким чином, наявність чи відсутність згадки про органи ТГС у статуті суб'єкта федерації, або муніципального утворення, або поселення не впливає на правовий статус органів ТГС на відповідній території. Цим статути територіальних громад України позитивно відрізняються від статутів, які діють у РФ.

У РФ в усіх адміністративно-територіальних одиницях запроваджено практику ставлення до статуту як «локальної конституції», яка містить тільки найбільш загальні норми. Подібна уніфікація уявляється нагальною для України. Можливо, питання може бути вирішено запровадженням Модельного статуту територіальної громади.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» у ст. 59 передбачає наявність різних видів актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування – рішень місцевих рад, рішень виконавчих комітетів сільських, селищних, міських, районних у місті рад, розпоряджень сільського, селищного, міського голови, розпоряджень голови районної в місті, районної, обласної ради. До них застосовується ст. 144 Конституції: «органи місцевого самоврядування *в межах повноважень, визначених законом*, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території».

Вище вже йшлося про те, які питання створення та функціонування органів СОН законодавець доручає (та (або) доручить) 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 й діяльності органів СОН іншими актами місцевих рад, їхніх голів, їхніх виконавчих органів.

Коли йдеться про регулювання створення й діяльності органів СОН, яке здійснюється органами місцевого самоврядування кожного міста, дуже важко робити узагальнення, адже воно є надзвичайно неоднаковим. 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 СОН (наприклад у Чернівцях – «Методичні рекомендації порядку створення та здійснення легалізації органів самоорганізації населення» [409]), у Миколаєві – «Методичні рекомендації порядку здійснення легалізації органів самоорганізації населення міста Миколаїв» [378] (до речі, у назвах та відповідно предметі

регулювання затверджених методичних рекомендацій також немає єдності!), але у більшості міст – ні.

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

– про порядок легалізації (наприклад у Миколаєві [389], Одесі [280]);

– типове положення про органи СОН (наприклад у Києві [426], Львові [438], Житомирі [396], Одесі [289], Хмельницькому [395]).

Але й це узагальнення не без винятків. Наприклад, у місті Хмельницький існує тільки Типове положення про органи СОН [466]. Львівська міська рада замість одного положення, у якому йдеться про надання дозволу на створення органу СОН та про його легалізацію, видала Положення про порядок надання дозволу на створення органу самоорганізації населення у місті Львів та Положення про порядок легалізації органів самоорганізації населення у місті Львів [438], так же вирішила й Миколаївська міська рада. У Києві Положення про порядок легалізації органів самоорганізації населення у місті Київ було затверджено Розпорядженням Київської міської державної адміністрації [384], а Положення про порядок надання дозволу на створення органу самоорганізації населення в місті Київ – Київською міською радою [426]. У місті Суми Положення про порядок реєстрації органів СОН затверджено виконавчим комітетом міської ради [385], і тільки після цього внесено на розгляд Сумської міської ради для затвердження [446]. Суми, до речі, є одним із небагатьох міст, де затверджено положення (типові) окремо про будинковий (вуличний, квартальний) комітет і окремо про комітет мікрорайону.

Із цієї точки зору досвід РФ є менш строкатим, оскільки в кожній адміністративно-територіальній одиниці, де можуть утворюватися органи ТГС, колегіальним представницьким органом було прийнято Положення, яке регламентує здійснення ТГС на його території. Водночас це свідчить про те, що органи ТГС розглядаються як інститути з публічною природою, причому

на державному рівні (іншим чином вкрай важко пояснити, чому не існує населених пунктів, у яких не було б такого локального акта).

Як правило, таке положення має назву «О территориальном общественном самоуправлении» і в ньому йдеться як про збори і конференції громадян, так і про органи ТГС (до речі, ця ідея уявляється дуже вдалою та може бути запозичена з метою використання в Україні). У деяких випадках єдиного положення про ТГС немає, а існують два окремі документи – один із питань створення й функціонування органів ТГС, а інший – із питань організації і проведення зборів і конференцій громадян (як у місті Сочі).

Структура Положень про ТГС є досить типовою. Вони містять поняття, принципи, систему ТГС, територіальні межі його здійснення, розкривається право громадян на участь у ТГС; потім ідеться про збори і конференції громадян та про органи ТГС (до речі, органам ТГС не завжди приділяється суттєва увага (місто Копєйськ [267]), що є мінусом нормативного регулювання в межах одного акта питань функціонування органів ТГС і питань організації та проведення зборів і конференцій громадян). У положеннях також ідеться про повноваження органів ТГС, закріплюється фінансова основа їх діяльності, порядок їх взаємодії з органами місцевого самоврядування, гарантії ТГС. Інколи в цих актах зустрічаються вимоги до статутів органів ТГС, до порядку його реєстрації, статті щодо відповідальності та припинення діяльності органу ТГС.

Нормотворчі органи вкрай рідко відходять від цього переліку, регламентуючи інші питання. Однак такі приклади існують: у Положенні муніципального утворення «Томський район» ідеться про правовий статус рішень ТГС та органів ТГС, про асоціації органів ТГС, про можливості реорганізації органів ТГС [295]. У Положенні міста Саяногорськ значна увага приділена процесу створення органу ТГС (зокрема установчим зборам, установчій конференції). У Положенні міста Омськ ідеться окремо про домові і окремо про квартальні органи ТГС; додатком до цього положення є типовий статут органу ТГС [284].

В Україні, крім типових положень та актів про порядок надання дозволу на створення і про проведення легалізації органів СОН, місцеві ради приймають рішення і з інших питань функціонування та заохочення функціонування органів СОН на відповідній території. Наприклад, у містах Одеса та Миколаїв прийнято рішення про порядок делегування власних повноважень місцевих рад органам СОН (Миколаїв [386], Одеса [247]), у Києві затверджено Програму сприяння місцевому самоврядуванню, підтримки діяльності органів самоорганізації населення та місцевих ініціатив у місті Київ на 2007 – 2011 роки [394], а в Миколаєві – подібну програму, але розраховану виключно на органи СОН [393]. Цікаві нормативно-правові акти, затверджені міською радою і спрямовані на активізацію діяльності органів СОН, діють у Бердянську:

– Програма заохочення голів вуличних комітетів [391];

– 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 [392].

Додатково більшість міст, у яких міські ради врегулювали організацію і діяльність органів СОН, приділяє увагу належному забезпеченню фінансування цих органів (дивись, наприклад, [472; 239]).

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

– акти місцевих рад про надання дозволу на створення того чи іншого органу СОН (наприклад [369]), чи про дострокове припинення повноважень того чи іншого органу СОН (наприклад [371]);

– акти виконавчих комітетів місцевих рад про реєстрацію того чи іншого комітету (наприклад [448]), про перереєстрацію (наприклад [432]) або про легалізацію (наприклад [408]).

Голови місцевих рад у межах своїх повноважень також беруть участь у процесі активізації створення й функціонування комітетів (наприклад в Одесі

з 2008 р. найбільш активним головам органів СОН мер міста Е. Гурвіц вручає спеціальну відзнаку міського голови [176], в Івано-Франківську з 2007 р. мер міста В. Анушкевічус скликає чергові робочі наради з головами комітетів [207]).

Коли йдеться про інші локальні акти, досвід РФ є аналогічним українському досвіду. З огляду на те, що статути адміністративно-територіальних одиниць і положення про органи СОН у населених пунктах РФ є подібними, було б логічним припустити, що подібними є й інші локальні акти. Але це не завжди так; їх перелік і зміст дуже відрізняються від одного поселення до іншого. Наприклад, у місті Сочі, окрім статуту міста, про який ішлося вище, ТГС регламентується:

– положеннями міських зборів Сочі («О порядке наделения органов территориального общественного самоуправления города Сочи отдельными муниципальными полномочиями органами местного самоуправления» від 17 жовтня 2006 р., «О домовом (уличном, квартальном) комитете жилой территории (территории низкоплотной застройки) в г. Сочи» від 27 вересня 2000 р.);

– актами голови міста Сочі (Положенням від 27 липня 2001 р. «О порядке регистрации органов ТОС в городе Сочи», Положенням від 15 січня 2002 р. «О порядке организации, созыва и проведения собраний (сходов), конференций граждан в городе Сочи», Постановою від 17 червня 1999 р. «О перечне полномочий, передаваемых органам территориального общественного самоуправления г. Сочи», Постановою від 29 вересня 2007 р. «О согласовании норм представительства по выборам делегатов на отчетно–выборные конференции представителей граждан в связи с окончанием сроков полномочий советов территориального общественного самоуправления г. Сочи»).

У місті Омськ перелік локальних актів, які регулюють організацію діяльності ТГС, є дещо іншим:

– акти Омської міської ради (рішення від 7 червня 2006 р. «Об

утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Омске», «Об утверждении общегородской целевой программы «Развитие территориального общественного самоуправления в городе Омске на 2006–2010 годы»);

– акти мера міста Омськ (Постанова від 15 лютого 2006 р. «Об утверждении Концепции развития территориального общественного самоуправления в городе Омске на 2006–2010 годы», Постанова від 17 квітня 2007 р. «Об утверждении Положения о поощрении активных участников территориального общественного самоуправления города Омска», Постанова від 10 травня 2007 р. «О внесении изменений в постановление Мэра города Омска от 26 июля 2005 года № 353–п «О создании Совета по территориальному общественному самоуправлению при Мэре города Омска», Постанова від 12 березня 2008 р. «О конкурсе «лучший орган территориального общественного самоуправления города Омска»).

Привертає увагу те, що:

– мери міст у РФ мають більш широкі права, коли йдеться про нормативно-правову регламентацію створення й діяльності органів СОН, ніж міські голови в Україні;

– як і в Україні, інші локальні акти не завжди заповнюють прогалини, вирішуючи питання, яким не було приділено увагу у положеннях про ТГС. Крім того, положення про ТГС не концентруються виключно на органах ТГС, що також призводить до менш детального нормативно-правового регулювання діяльності останніх. Уявляється доцільною наявність, разом із положенням, типового статуту органу ТГС, причому у декількох варіантах, залежно від території діяльності органу ТГС (будинок, квартал, мікрорайон тощо);

– існує значна кількість нормативно-правових актів, присвячених регламентуванню створення й діяльності органів СОН, що сприяє «одержавленню» комітетів.

Позитивною рисою локальних актів органів місцевого самоврядування у

РФ є регламентація в одному акті і інституту загальних зборів (конференцій), і правового статусу органів СОН. Оскільки створення й діяльність комітетів прямо залежать від рішень таких зборів, закріплення порядку їх скликання і проведення є надзвичайно важливим. В Україні у цій сфері поки що існують проблеми. Значна кількість судових справ стосується питання неправильної організації та (або) проведення загальних зборів (конференцій) при утворенні органу СОН, що ставить існування таких комітетів під загрозу (дивись, наприклад [351; 349; 453]).

Серед досить типових справ про помилки, що виникають у процесі створення органів СОН, виокремлюється цікава ініціатива членів кількох територіальних мікрогромад міста Черкаси. Десять органів СОН подали позов до головного управління юстиції в Черкаській області, головного управління статистики в Черкаській області, Черкаської міської ради та виконавчого комітету Черкаської міської ради про скасування державної реєстрації органів місцевого самоврядування, які не створювались населенням. При прийнятті позову було вказано на ряд недоліків, які не було виправлено, тому позовну заяву повернули позивачам [434]. Але, протест членів територіальних мікроколективів проти створення на території їх проживання органів СОН із публічною природою свідчить на користь того, якими населення хотіло б бачити ці органи.

У найближчий період навряд чи слід очікувати оновлення Положення „Про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні” 1993 р., оскільки відповідні проектні роботи поки що не розпочато. Але положення містить вкрай застарілі норми, і без додаткової локальної регламентації на сучасному етапі провести загальні збори (конференцію) неможливо. Таким чином, у разі відсутності таких актів, члени територіальних громад і мікрогромад можуть бути позбавлені можливості провести загальні збори (конференцію) для вирішення нагальних проблем.

У досвіді РФ заслуговує на увагу саме той факт, що завдяки прийняттю комплексних актів про ТГС на локальному рівні здійснюється регламентація

і правового становища органів ТГС, і інституту загальних зборів (конференцій). Але вважаємо недоцільним запозичувати практику прийняття таких актів. Переваги такого рішення є менш вагомими, ніж можливі негативні наслідки.

На державному рівні існування Закону «Про органи самоорганізації населення» і закону або положення, присвяченого зборам (конференціям), дозволить приділити максимальну увагу кожному із цих інститутів. Збори (конференції) проводяться не тільки для створення органів СОН, обрання їх персонального складу, його переобрання тощо, але й з інших питань. Тому навіть у випадку відсутності органів СОН і ініціативи їх створення, у членів територіальних громад і мікрогромад може виникнути потреба у проведенні зборів (конференцій). Але утворення й функціонування органу СОН без їх проведення є неможливим. Ступінь значущості зборів (конференцій) для територіальних громад і мікрогромад є настільки високою, що вважаємо доцільним здійснення окремої нормативно-правової регламентації цього інституту, як і правового становища органів СОН, саме на державному рівні.

У разі запозичення практики РФ і закріплення основних положень про органи ТГС і загальні збори (конференції) на місцевому рівні, цілком можливі випадки, коли місцева рада, не бажаючи розвитку органів СОН, блокуватиме прийняття такого акта. Це призведе до того, що інститут загальних зборів (конференцій) упродовж усього періоду блокування не буде регламентовано; він стане своєрідним «заручником» негативного ставлення до будинкових, вуличних та ін. комітетів.

3.3. Основні напрямки вдосконалення нормативної регламентації створення і функціонування органів самоорганізації населення в Україні

Незважаючи на те, якою буде природа органів СОН – публічною, громадською, або, як на сучасному етапі, – і публічною, і громадською, –

розмірковуємо, що для України найбільш ефективним є нормативно-правове регулювання їх створення й діяльності на державному рівні. Це відповідає думці фахівців з конституційного права і державного управління. Так, Н. Р. Нижник зазначає: «такі явища, як … децентралізація і деконцентрація влади, становлення інститутів місцевого і регіонального самоврядування … не відбуваються стихійно, а вимагають постійної уваги і цілеспрямованого впливу з боку держави» [232, с. 275].

У такому випадку підхід до правових актів буде єдиним, централізованим, отже, в їх змісті не існуватиме внутрішніх протиріч. Цілком імовірним уявляється і зменшення витрат на оплату роботи спеціалістів, які створюватимуть проекти нормативних актів, і зменшення витрат часу державних органів на їх прийняття (один раз – на державному рівні, замість багатьох разів – на місцевому рівні). Можна заперечити, що такий підхід не буде відображати національні, культурні та інші особливості і, головне, локальні потреби мешканців. Але національний і зарубіжний досвід свідчать: коли йдеться про органи СОН, такі норми не включаються до актів органів місцевого самоврядування. Звісно, окремі поселення можуть мати свій унікальний досвід, який було б доречним використати при здійсненні нормативного регулювання діяльності будинкових, вуличних та ін. комітетів саме на цій території. Однак урегулювання на державному рівні всіх необхідних для створення й діяльності органів СОН питань зовсім не виключає можливості локальної нормотворчості в цій сфері, – місцеві акти можуть впроваджувати додаткові програми, спрямовані на підтримку органів СОН. З іншого боку, деякі поселення цього позитивного досвіду можуть не мати, і в таких випадках безумовно буде потрібен інший підхід до вирішення цього питання. Нарешті, статут територіальної громади, як і інші рішення органів місцевого самоврядування, що стосуються органів СОН, можуть перебувати в стадії розробки – як у більшості сіл, селищ, міст України. У такому випадку створення комітетів буде неможливим.

Регламентація створення й діяльності органів СОН на локальному рівні

має й інші вади (наприклад ускладнюється пошук відповідних нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування. Уже йшлося про те, що, щоб дізнатися про порядок створення і легалізації органу СОН, треба проглянути два нормативні акти місцевої ради у Львові і Миколаєві; в Одесі міська рада включила всі необхідні норми до одного рішення, а в Києві порядок створення і легалізації прийнято не Київською міською радою, а затверджено Київською міською державною адміністрацією). Ці локальні акти мають не тільки різну назву, але і різний зміст. Якщо органи СОН отримуватимуть дозвіл на створення чи проходитимуть легалізацію в Києві не так, як в Одесі чи в Макіївці, – це порушуватиме принцип рівності. А регламентація цих та інших питань центральними органами державної влади надасть рівні можливості членам усіх територіальних мікрогромад.

На користь нормативно-правового регулювання ТГС на рівні держави існує ще один аргумент політичного характеру. Російські дослідники зазначають: «Практика показує, що не в усіх регіонах, не в усіх містах ставлення до ТГСів є однаковим. В одному місті голова адміністрації вважає, що ТГС – це дуже важливий елемент взаємовідносин населення і влади, розвиває їх, допомагає їм, і вони дійсно працюють дуже ефективно і начебто не потребують ніяких федеральних рамкових законів. В інших містах картина зовсім протилежна: ТГСи перетворені на якісь виборчі штаби, де реалізуються ті програми, які проводить влада, мер міста або голова адміністрації району, де вирішуються питання, які абсолютно не поділяє населення» [222]. Закріплення необхідних норм на державному рівні дозволить запобігти цьому.

Із метою надання рекомендацій, спрямованих на підвищення ефективності чинного законодавства, є доцільним звернутися і до сучасного національного досвіду нормативно-правової регламентації інших організаційно-правових форм самоорганізації населення. Уже йшлося про те, що таких форм в Україні чотири: крім органів СОН це ЖК, ОСББ і громадські організації із місцевим статусом. Нормативно-правові акти, які

регламентують діяльність цих інститутів, крім органів СОН, діють на державному рівні та їхніх норм достатньо для того, щоб урегулювати створення й функціонування ЖК, ОСББ і громадських організацій із місцевим статусом. На місцевому рівні приймаються або індивідуально-правові акти, або нормативно-правові, але наявність чи відсутність останніх установлює тільки додаткові норми, без яких створення й функціонування вказаних інститутів не буде неможливим та (або) утрудненим. Наприклад, в Одесі на підставі рішення міської ради від 10 серпня 2000 р. «Про соціальне замовлення в місті Одеса» вже декілька років проводиться комплекс заходів з розроблення і реалізації соціальних проектів за рахунок коштів місцевого бюджету шляхом укладання соціальних контрактів на конкурсній основі («соціальне замовлення»), в тому числі з органами СОН, ОСББ, міськими громадськими організаціями [261]. Київською міською радою було прийнято рішення про відшкодування різниці в тарифах на житлово-комунальні послуги ЖК і ОСББ [433]. Але ці та подібні нормативно-правові акти спрямовані на заохочення, підтримання різних організаційно-правових форм самоорганізації населення, а не на регламентацію нагальних питань, пов’язаних із їх створенням і функціонуванням.

У зарубіжному досвіді простежується така тенденція: серед країн, у яких регламентація діяльності органів, аналогічних органам СОН, здійснюється виключно на державному рівні, переважно країни з давніми демократичними традиціями, у тому числі СК. Відповідно, до країн, у яких на державному рівні встановлено лише певні рамкові норми, «наповнення» змістом яких віднесено до компетенції органів нижчого рівня, належать переважно країни, які нещодавно стали на демократичний шлях, в яких щойно відбулися або ще відбуваються демократичні перетворення, у тому числі РФ.

Знаходимо цьому два пояснення. Перше – за період існування в державі антидемократичного режиму, було втрачено значну частину традицій у сфері територіальної самоорганізації населення. Отже, члени територіальних мікрогромад, у разі виникнення ініціативи про створення органу СОН, часто

не мають практичних прикладів успішно функціонуючих будинкових, вуличних та ін. комітетів, не знають до кого звернутися по допомогу та для вивчення відповідного досвіду. У свою чергу, парламент і центральні органи державної виконавчої влади вирішують питання, пов'язані з реформуванням системи державних органів, їх відносин з органами місцевого самоврядування, із покращанням економічної ситуації. Нагальність вирішення цих проблем дає підстави здійснити регламентацію правового становища органів СОН рамковими нормами, надавши право конкретизувати їх органам місцевого самоврядування. Однак, по–перше, ці органи протягом «перехідного періоду» також вирішують значну кількість проблемних питань, пов'язаних з економічними і соціальними проблемами територіальної громади, тому їм також може не вистачати часового ресурсу. По-друге, органам місцевого самоврядування може бракувати коштів для того, щоб оплатити розроблення проектів актів про органи СОН спеціалістами з високою кваліфікацією.

Друге пояснення пов'язано з тим, що в «молодих демократіях» муніципальні реформи тільки відбуваються. У зв'язку із цим у таких країнах або поки що використовується державна теорія місцевого самоврядування, або вже здійснено перехід до громадсько-державницької теорії, але вона поки що тяжіє до державницької теорії місцевого самоврядування. У країнах із давніми демократичними традиціями переважає використання громадсько-державної теорії, яка тяжіє до громадської теорії місцевого самоврядування.

Отже, існує багато питань, які стосуються органів СОН та потребують нормативно-правового врегулювання – або більш чіткого, або врегулювання взагалі. Розмірковуємо над тим, що його доцільно здійснювати через центральні органи виконавчої влади, адже хоча органи місцевого самоврядування, прагнучи прискорити процес та заповнити наявні нормативні прогалини, приймають локальні нормативні акти, однак без закріплених на державному рівні відповідних положень, ефективність їхніх зусиль суттєво зменшується. На користь такого підходу свідчать і

законопроектні роботи: за результатами першого читання норми Законопроекту № 2108 передбачають необхідність затвердження Кабінетом Міністрів України низки модельних (типових) документів, які будуть використовуватися органами місцевого самоврядування у взаємовідносинах з органами СОН. До таких документів належатимуть:

– типове положення про орган СОН (ст. 12);

– свідоцтво про реєстрацію органу СОН (ст. 12);

– положення про порядок легалізації органів СОН (ст. 13);

– типовий договір про надання радою коштів, матеріально–технічних та інших ресурсів органам СОН (ст. 14);

– типовий договір про делегування повноважень місцевої ради органу СОН (ст. 15).

Уважаємо правильним рішення авторів Законопроекту № 2108 про надання саме Кабінету Міністрів, а не іншим центральним органам виконавчої влади права прийняття цих актів. Після закінчення реформування інституту територіальної самоорганізації населення і «обкатки» на практиці відповідних норм, гадаємо, можна буде розглянути питання про передання цього обов’язку тому центральному органу державної влади, який буде найбільш тісно пов'язаний із розбудовою місцевого самоврядування (у разі прийняття рішення залишити органи СОН у муніципальній системі) або із розбудовою громадянського суспільства (у разі виключення їх із цієї системи).

Крім концептуальних зауважень стосовно рівня нормативно-правової регламентації створення й діяльності органів СОН в Україні, існує ще декілька істотних прогалин, майже всі з них виділено автором уперше. На нашу думку, вони потребують негайного заповнення нормами Закону «Про органи самоорганізації населення». Для ліквідації цих прогалин зарубіжний досвід є майже неприйнятним. Уважаємо, це пов’язано з тим, що у більшості країн чітко визначено, яку природу мають органи СОН. Україна, фактично передбачаючи можливість існування будинкових, вуличних та ін. комітетів

як із публічною, так і із громадською природою, є винятком.

Одне із зауважень стосується того, що, відповідно до Закону «Про органи самоорганізації населення», легалізація органу СОН є обов'язковою і здійснюється шляхом його реєстрації або повідомлення про заснування; орган СОН набуває правоздатності і дієздатності з моменту його легалізації. Таким чином, питання, які стосуються створення і легалізації цих органів, мають високий ступінь актуальності.

Закон «Про органи самоорганізації населення» став першим нормативно-правовим актом, у якому було деталізовано порядок легалізації домових, вуличних, квартальних та ін. комітетів, до його прийняття в актах часів СРСР увага приділялася виключно процесу формування їх персонального складу. Основні етапи цього процесу передбачають ініціювання створення органу СОН на загальних зборах або конференціях громадян за місцем проживання (далі – збори (конференції)), отримання дозволу на створення комітету від місцевої ради, обрання персонального складу органу СОН також на зборах (конференціях). Отже, процес утворення комітету є вельми тривалим і ресурсомістким, здебільшого тому, що вимагає проведення двох зборів (конференцій). На перших, установчих зборах (конференції) приймається рішення про ініціювання створення комітету, визначаються його повноваження і формується ініціативна група. На других зборах (конференції), після отримання дозволу від відповідної місцевої ради на створення комітету, затверджується положення про орган СОН і обирається його персональний склад. Законопроект № 2108 цю процедуру не спрощує.

Ураховуючи, що проведення зборів (конференцій) регулюється вкрай застарілими нормами, які часто суперечать чинному законодавству, а також те, що їх організація потребує великих затрат часу і матеріальних ресурсів, доцільним було б спрощення процедури утворення комітету. Щонайменше, її можна трансформувати з трьохетапної у двохетапну: через дозвіл вирішувати питання затвердження положення про орган СОН і обрання його

персонального складу на перших, установчих зборах (конференції). Таким чином, процедура створення органу СОН вимагатиме:

– проведення установчих зборів (конференції). До їх компетенції доцільно віднести прийняття рішення про ініціювання створення комітету, про затвердження положення про орган СОН, про обрання його персонального складу, про уповноваження ініціативної групи на здійснення подальших дій з отримання дозволу на створення органу СОН і його легалізації;

– етап 2: отримання дозволу від відповідної місцевої ради на створення органу СОН і його легалізація.

В Україні не існує інших суб'єктів, які б засновувалися так же, або хоча б приблизно так. Тому активісти при утворенні комітету не мають можливості отримати кваліфіковані поради від юристів та інших осіб, які спеціалізуються на створенні і реєстрації юридичних осіб, або які вже брали участь у цьому процесі. На сучасному етапі єдиним комплексним збірником типових форм і документів, необхідних для створення комітету, є укладені О. С. Орловським методичні рекомендації «Создание, организация работы и ликвидация органов самоорганизации населения в городе Одессе» (Одеса, 2004 р., 132 с.) [309], у 2006 р. вийшло друге видання, виправлене та доповнене [308]).

Використання цієї рекомендації є плідним тільки на сучасному етапі, поки існують органи СОН як із громадською, так і із публічною природою. Після того, як буде прийнято рішення щодо її уніфікації, будуть потрібні подальші реформи, які можуть призвести до ще більшого спрощення процесу створення органів СОН. Так, якщо буде вирішено виключити будинкові, вуличні та ін. комітети із системи місцевого самоврядування, буде можливим використання досвіду відповідних зарубіжних країн. Наприклад, СК, де при створенні аналогів органів СОН засновники обирають одну з організаційно-правових форм, які існують у державі для суб'єктів підприємницької діяльності або для благодійних організацій.

Але, якою б не була природа комітетів, міркуємо так: важливо закріпити в Законі «Про органи самоорганізації населення» процес створення органу СОН таким чином, щоб він не потребував конкретизації норм закону в локальних актах. Звісно, у такому випадку внесення змін та доповнень до порядку створення органу СОН вимагатиме більше часу; крім того, ця пропозиція може викликати зауваження, тому що потребує більшої деталізації, яка не завжди притаманна законам, і це збільшить обсяг Закону «Про органи самоорганізації населення». Але й на сучасному етапі порядку створення органу СОН у Законі присвячено розділ ІІ (статті 8 – 13), який є значним за обсягом. Один із депутатів Львівської міської ради при обговоренні «Положення щодо створення та діяльності органів самоорганізації населення» висловився так: «Цього положення взагалі не потрібно, у законі чітко розписано: хто має право створювати органи самоорганізації населення, як їх створювати, які завдання, які права. Усе написано, в тому числі форми документів, як звернутися і написати заяву» [98]. Як бачимо, таке твердження – це значне перебільшення. Але, мабуть, цього доцільно прагнути.

У випадку реалізації цієї пропозиції проблематичним залишиться лише питання щодо проведення зборів (конференцій). Його вирішення вимагає негайного оновлення Положення «Про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» 1993 р. Досить часто судові справи, у яких органи СОН виступають як треті особи, стосуються саме зборів (конференцій). Про справу, що розглядається в Одеському окружному адміністративному суді № 2–а–4941/08, у дисертаційному дослідженні вже йшлося; у цьому ж суді розглядається і аналогічна справа № 2–а–4941/09. Ще одна цивільна справа за позовом Канівської Віри Василівни до органу самоорганізації населення комітету мікрорайону «Цукровий» в м. Одеса була розглянута протягом вересня – грудня 2008 р. Малиновським районним судом міста Одеса. В. В. Канівська звернулася до суду з проханням визнати недійсними рішення конференцій представників громадян за місцем проживання від 22 квітня

2008 р. (на ній було оголошено недовіру В. В. Канівській як керівнику комітету мікрорайону «Цукровий») і 22 серпня 2008 р. (на ній було обрано нового керівника, заступника керівника, секретаря і членів органу СОН). Суд позов задовольнив, посилаючись на численні порушення, які було допущено в процесі проведення цих конференцій:

– оскільки проводилися конференції представників, а не загальні збори громадян, треба було підтвердити повноваження представників протоколами їх обрання, чого зроблено не було;

– у процесі проведення конференцій голосування здійснювалося за допомогою бюлетенів, які організатори конференції не надали ні Малиновській райадміністрації після закінчення конференцій, ні суду на його запит.

Громадськість оцінювала цю справу по–різному: прихильники В. В. Канівської стверджували, що чиновники прагнуть розставити «ручних» лідерів, а її опозиція вважала, що В. В. Канівська не виконує своїх обов'язків [509]. Відповідно до рішення суду, в обох випадках фактично мали місце не конференції представників, а загальні збори громадян за місцем проживання, на яких, однак, не було представлено більше половини жителів відповідної території, а протоколи конференцій (зборів) не можна вважати такими, що відповідають вимогам закону і містять дані про волевиявлення учасників. Рішення суду оскаржено не було.

Звісно, у разі виключення органів СОН із системи місцевого самоврядування, проведення загальних зборів для створення комітетів стане зайвим. Однак припускаємо, що подальша розбудова локальної демократії неможлива без існування цього ефективного засобу вирішення місцевих проблем безпосередньо членами територіальних громад.

Ще одною вадою Закону «Про органи самоорганізації населення» є те, що в ньому відсутні підстави, за наявності яких є можливим дострокове припинення повноважень персонального складу комітету. Відповідні норми закріплено у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», у ст. 80

«Дострокове припинення повноважень органів самоорганізації населення».

У 2007 р., до подання Законопроекту № 2108, Верховна Рада розглядала у першому читанні інший законопроект, яким передбачалося внесення змін та доповнень, також і до цієї статті. Автори законопроекту пропонували припиняти повноваження не органу СОН як такого, а його персонального складу, проте вони не змінили назву статті, ураховуючи її зміст у новій редакції, точнішою була б назва «Дострокове припинення повноважень персонального складу органів самоорганізації населення». Оскільки у чинному законі ст. 80 присвячено припиненню повноважень органів СОН, а не їхнього персонального складу, наведемо пропозицію повністю:

“1. Повноваження персонального складу органу самоорганізації населення можуть припинятися достроково у разі:

1) невиконання органом самоорганізації населення Конституції, законів та інших законодавчих актів України;

2) невиконання органом самоорганізації населення рішень сільської, селищної, міської ради, районної у місті (у разі її створення) ради, її виконавчих органів;

3) прийняття відповідного рішення зборами (конференцією) жителів за місцем проживання;

4) перебудови чи ліквідації будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів сіл, селищ, міст, у межах яких вони діють, якщо така перебудова або ліквідація пов’язані з відселенням (переселенням) жителів відповідної території.

2. Рішення про дострокове припинення повноважень персонального складу органу самоорганізації населення у випадках, передбачених підпунктами 1 і 2 пункту 1 цієї статті, приймається сільською, селищною, міською радою на підставі рішення суду, а у випадку, передбаченому підпункТ. 3 пункту 1 цієї статті, – на підставі протоколу зборів (конференції) жителів за місцем проживання.

3. Дострокове припинення повноважень персонального складу органу

самоорганізації населення не тягне за собою ліквідацію цього органу» [474].

У першій частині ст. 80 заслуговує на підтримку надання жителям права відкликати голову та членів органу СОН. Але перелік, що міститься в частині 1, автором уперше пропонується доповнити ще одним пунктом про те, що повноваження персонального складу органу СОН можуть припинятися достроково в разі складання повноважень головою та всіма членами органу самоорганізації за власною заявою. Адже законодавство передбачає такий випадок дострокового припинення повноважень для осіб, які обираються населенням. Зокрема, для народного депутата – складення повноважень за особистою заявою, для Президента – відставка, яка набуває чинності з моменту проголошення Президентом особисто заяви про відставку на засіданні Верховної Ради України; повноваження депутата сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради можуть припинятися достроково за рішенням відповідної ради у зв'язку з особистою заявою депутата місцевої ради про складення ним депутатських повноважень [459].

Норма, яка закріплена у частині третій ст. 80, є новою для національного законодавства і, виходячи зі змісту двох попередніх частин ст. 80, необхідною. Але, ураховуючи значення органів СОН, уявляється доцільним передбачити і можливі випадки їх ліквідації, автором вперше пропонується перенести ці норми із Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» до Закону «Про органи самоорганізації населення».

Крім того, у Законі «Про органи самоорганізації населення» (і у Законопроекті № 2108 відповідно) автором уперше пропонується передбачити:

– пряму заборону органам місцевого самоврядування встановлювати додаткові вимоги до процесу створення і реєстрації комітетів (вимагати подання документів чи здійснення дій, не передбачених Законом «Про органи самоорганізації населення»);

– те, що реєстрація органу СОН здійснюється не виконавчим комітетом

відповідної ради (п. 2 ст. 13), а державним реєстратором. У 2001 р., коли приймався Закон «Про органи самоорганізації населення», державна реєстрація юридичних осіб покладалася переважно на виконавчі комітети місцевих рад, на сучасному етапі – на державних реєстраторів (посадові особи з вищою освітою за освітньо–кваліфікаційним рівнем магістра або спеціаліста та стажем роботи за фахом на державній службі не менше одного року, або стажем роботи в інших сферах управління не менше трьох років [365]). Вони здійснюють і реєстрацію органів СОН, – це уточнення можна включити і до Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців».

Т. Ульянова, узагальнюючи свій досвід практичної діяльності у сфері легалізації органів СОН, висловлює аналогічну думку і пропонує внести до Закону «Про органи самоорганізації населення» зміни, спрямовані на уніфікацію переліку документів, які подають для реєстрації комітети, із документами, що подають інші юридичні особи. Вона також пропонує текст нової редакції відповідної статті закону. Однак уявляється, що не варто перевантажувати Закон «Про органи самоорганізації населення» подробицями, які стосуються не всіх органів СОН. У даному випадку перелік документів для реєстрації органу СОН буде непотрібен для тих органів, які легалізуються шляхом повідомлення. Тому ці зміни варто внести до Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців».

Крім того, Т. Ульянова звертає увагу ще на одну суперечність, коли йдеться про державну реєстрацію суб'єктів різних організаційно-правових форм територіальної самоорганізації населення. Під час реєстрації органу СОН як юридичної особи відповідно до Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців» обов'язково стягується реєстраційний збір у розмірі десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян – 170 грн. А ст. 5 Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» передбачає звільнення ОСББ від сплати реєстраційного збору. Т. Ульянова пропонує внести відповідні доповнення до

ст. 13 Закону «Про органи самоорганізації населення» про звільнення комітетів від сплати реєстраційного збору під час їх реєстрації [551]; ця думка уявляється вартою її втілення на нормативному рівні.

Після легалізації органу СОН виникає ціла низка проблем, пов'язаних із поточною діяльністю комітету. Однією з найбільш важливих є пошук оптимальної внутрішньої структури комітету. Закон «Про органи самоорганізації населення» передбачає, що будинковий, вуличний та ін. комітет приймає рішення колегіально, на своїх засіданнях, які скликає в міру необхідності, але не рідше одного разу у квартал, і є правомочними, якщо в них бере участь більше половини загального складу органу СОН (ст. 19). Остання норма надає підстави рекомендувати визначитися з кількістю цих осіб. Цікавим є досвід Республіки Косово, де обов'язок визначати кількість членів будинкових, вуличних та ін. комітетів покладено на місцеві ради. Але більш доцільним уважаємо закріпити мінімальну та максимальну кількість членів органу СОН на державному рівні. Така практика існувала за часів СРСР з 1960 р., від неї відмовилися тільки в Законі «Про органи самоорганізації населення»:

– Положення про громадській домовий комітет у державному житловому фонді Української РСР 1960 р. передбачало, що до складу комітету повинно входити від 7 до 25 осіб;

– у 1968 р. було знято обмеження щодо максимальної кількості членів для домового комітету; відтепер він обирався у складі не менш, ніж 7 осіб (Положення про домовий комітет у державному житловому фонді);

– згідно з нормами Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР 1975 р., збори отримали право встановлювати кількісний склад відповідного комітету, але в межах, передбачених положенням, – від 5 до 19 осіб;

– за Положенням про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР 1981 р. кількісний склад комітетів було зменшено до 5 – 15 осіб.

Автором уперше висловлено пропозицію встановити у Законі «Про органи самоорганізації населення» максимальну та мінімальну кількість членів комітету, але здійснити таке регулювання з урахуванням існування комітетів різного виду, тобто використати класифікацію за типом території, у межах якої діє орган СОН. Таким чином, необхідно встановити мінімальну і максимальну кількість членів органу СОН окремо для будинкових комітетів, окремо для вуличних (квартальних) комітетів і окремо для комітетів мікрорайону, села, селища, району в місті. Кількість членів кожного конкретного органу СОН будуть визначати установчі збори (конференції). Крім того, зборам (конференціям) доцільно надати право переглянути своє рішення щодо кількості членів комітету у разі внесення змін до його персонального складу.

Чинна редакція Закону «Про органи самоорганізації населення» містить прогалину щодо строку повноважень персонального складу органу СОН. У ст. 11 закріплено, що комітет обирається на строк повноважень відповідної ради, якщо інше не передбачено рішенням ради чи положенням про орган СОН. У Законопроекті № 2108 цей недолік виправлено: збори (конференції) вирішують питання стосовно такого строку, затверджуючи Положення про орган СОН, з урахуванням вимоги закону стосовно того, що строк повноважень членів комітету не може бути довшим, ніж строк повноважень депутатів місцевої ради.

Порядок проведення виборів персонального складу органу СОН регламентується ст. 10 Закону «Про органи самоорганізації населення» – «Порядок обрання органу самоорганізації населення» (назва є не досить точною). Вибори персонального складу комітету проводяться на зборах (конференціях), тому немає необхідності проводити додаткову реєстрацію виборців, ставлячи підпис у списку реєстрації громадян, які беруть участь у зборах (конференції) і голосуванні. Вони одразу ж отримують виборчий бюлетень, засвідчуючи цей факт ще одним своїм підписом. Вибори персонального складу органу СОН нагадують вибори персонального складу

органів управління і контролю акціонерних товариств. Таке спрощення процедури формування персонального складу органу СОН є оптимальним, воно повністю відповідає їх сутності.

Т. Ульянова звертає увагу на те, що при формуванні персонального складу органу СОН варто використовувати не таємне, а відкрите голосування. Вона мотивує це тим, що «численні звернення жителів свідчать про неможливість проведення таємного голосування під час обрання органів самоорганізації населення, тому що збори відбуваються на відкритих майданчиках, іноді за великої кількості делегатів, і процес голосування затягується на 5–6 годин», та пропонує замінити таємне голосування на відкрите [551]. Ідею відкритого голосування підтримують і інші вчені (наприклад [215, с. 216]). У законодавстві зарубіжних країн трапляються й випадки, коли члени будинкових, вуличних тощо комітетів можуть обиратися або відкритим, або таємним голосуванням (РБ).

Безперечно, відкрите голосування прискорить та спростить процедуру виборів. Але в разі проведення зборів, а не конференції, підрахувати голоси буде проблематично. Крім того, у разі виникнення сумнівів стосовно того, чи дійсно голосування проводилося, чи дійсно «за» або «проти» була подана саме така кількість голосів, доцільно як докази надавати використані бюлетені встановленої форми. На це звернув окрему увагу суд при розгляді справи В. В. Канівської проти комітету мікрорайону «Цукровий», про яку йшлося вище.

Правовий статус членів комітету встановлюється у ст. 21 Закону «Про органи самоорганізації населення», але досить фрагментарно. Ідеться лише про те, що вони виконують свої обов’язки на громадських засадах, і за рішенням зборів (конференцій) керівник і секретар цього органу можуть працювати на постійній основі з оплатою їх праці за рахунок коштів, переданих комітету. З одного боку, було би більш прийнятним на рівні Закону чітко визначити, чи це оплачувана робота, чи ні. Наприклад, у СК, оскільки центри МС є благодійницькими організаціями, встановлено, що

члени органів управління і контролю працюють виключно на добровільних засадах. З іншого боку, в Україні існує можливість диференційовано підходити до членів кожного комітету. У керівників і секретарів це положення викликає протилежні погляди – від підтримки до різкої критики. Багато хто з них, особливо у період фінансової кризи, наголошує на тому, що запровадження оплати за виконання їхньої роботи зробить цю посаду привабливою для широкого кола осіб, зацікавлених в отриманні заробітної плати, але не досить зацікавлених у якісному виконанні роботи. Ще один вагомий аргумент: на сучасному етапі єдиним джерелом коштів для органів СОН є місцеві бюджети. Таким чином, голова і секретар будуть отримувати заробітну платню фактично від місцевої ради (за її рішенням), а отже збільшиться вірогідність втрати своєї природи органами СОН із громадською природою. Виплачуючи заробітну платню членам органів СОН, ці органи є цілком залежними від фінансування місцевих рад, і іноді комітети відстоюють право отримувати ці кошти у судовому порядку [353].

Незважаючи на переконливість такої точки зору, уважаємо оптимальнішою протилежну. Адже бути головою чи секретарем органу СОН – це робота, яка потребує часу (наприклад вести прийом громадян, видавати довідки), і такі затрати власного вільного часу доцільно компенсувати.

Непоодинокими є випадки, коли члени органу СОН поєднують виконання цієї, поки що громадської роботи, зі своєю основною роботою, і тоді нормативно-правова регламентація їх правового статусу Законом «Про органи самоорганізації населення» уявляється недостатньою. Так у 2008 р. у місті Одеса стосовно голови одного з комітетів органами внутрішніх справ було порушену кримінальну справу, підставою для якої стало обвинувачення голови в корупційних діях: голова комітету водночас є засновником і директором приватного підприємства. На думку правоохоронних органів, його дії мали ознаки корупційних, незважаючи на те, що Закон «Про боротьбу з корупцією» (втратить чинність з 1 січня 2010 р.) не відносить посадових осіб органів СОН до суб’єктів корупційних діянь та інших

правопорушень, пов’язаних із корупцією [343]. Справа була ініційована недостатньо компетентними працівниками органів внутрішніх справ, і Суворовський суд міста Одеса її закрив (докладніше дивись [305]). Але для запобігання подібним інцидентам у майбутньому автором уперше пропонується на законодавчому рівні визначити, що члени комітету не є посадовими особами місцевого самоврядування у тому значенні, в якому їх розглядає Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування». У цьому законі взагалі немає згадки про органи СОН, але сама назва «посадова особа місцевого самоврядування» не є досить точною. Зокрема без звернення до ст. 2 закону, у якій надається пояснення, хто саме вважається посадовими особами місцевого самоврядування, не зрозуміло, чи належать посадові особи органів СОН до таких осіб. У ст. 2 передбачено, що «посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно–дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету» [454].

Всесвітня Декларація місцевого самоврядування передбачає, що будь-які функції і діяльність, несумісні із зайняттям місцевої виборної посади, визначаються законом. Цілком імовірним є, що в разі отримання органом СОН делегованих повноважень і, водночас, прийняття рішення щодо виплати посадовим особам цього органу заробітної плати, за умови, що всі кошти до комітету надходять від місцевої ради, можна розглядати питання про те, що посадова особа такого комітету в процесі реалізації делегованих повноважень учинила корупційні діяння. На сучасному етапі така ситуація є цілком гіпотетичною: повноваження місцевих рад не було делеговано жодному органу СОН, а випадки оплати праці посадових осіб органів СОН є поодинокими. Але Закон «Про засади запобігання і протидії корупції», який набуде чинності з 1 січня 2010 року, уже передбачає таку можливість. Його норми віднесли до числа суб’єктів відповідальності за корупційні правопорушення осіб, уповноважених на виконання функцій держави або

органів місцевого самоврядування [375]. Про органи СОН у цьому законі згадки немає.

Невизначеність із правовим положенням членів будинкових, вуличних та ін. комітетів зумовила цікаву пропозицію, висловлену у жовтні 2009 р. на круглому столі членів і активістів органів СОН Києва. А. Солоненко запропонувала утворити профспілку працівників органів СОН Києва або приєднатися до вже існуючих профспілок для вирішення питань соціального захисту [231]. Таким чином, нагальним є не тільки визначення правового становища членів органів СОН, але й розгляд питання щодо надання їм відповідних гарантій захисту соціальних прав.

Керівник комітету організовує роботу органу СОН, скликає і проводить його засідання, організовує виконання його рішень, є розпорядником коштів, підписує рішення та інші документи комітету, представляє його у відносинах із фізичними і юридичними особами, виконує його доручення, здійснює інші повноваження. Відповідно до ст. 22 Закону «Про органи самоорганізації населення», керівник обирається зборами (конференцією). Ця норма є не досить точною, але наявність у ст. 10 згадки про те, що «орган самоорганізації населення обирається у складі керівника, заступника (заступників) керівника, секретаря, інших членів» дозволяє зрозуміти, що керівник обирається саме загальними зборами (конференцією), а не посадовими особами органу СОН з–поміж членів комітету. Законопроект № 2108 містить досить двозначну норму про вибори керівника, тому вважаємо доцільним внести ясність до неї. Поки що формулювання не виключає і варіант, коли весь персональний склад обирається на зборах (конференції), і потім вирішує, хто саме буде керівником. Саме так, наприклад, відбувається у Республіці Косово.

Не досить чітким є й положення про заміщення керівника, автором уперше пропонується уточнити їх. Адже закон передбачає, що в разі відсутності керівника або неможливості виконання ним своїх обов’язків з інших причин його повноваження виконує заступник керівника або секретар.

Зі змісту ст. 22 незрозуміло, хто саме має переважне право на заміщення керівника, але п. 2 ст. 23 чітко вказує, що в разі відсутності керівника та його заступника або неможливості виконання ними своїх обов'язків, повноваження керівника виконує секретар. Однак наявність заступника керівника не є обов'язковою, крім того, заступник може бути призначений на цю посаду самим керівником із числа обраних зборами (конференцією) членів комітету, тому більш вдалою кандидатурою для заміни є секретар. Крім того, заступників може бути декілька, і у такому випадку, у разі відсутності першого заступника, визначити виконуючого обов'язки керівника буде проблематично. До того ж, заступник голови може займатися переважно якимось одним напрямком діяльності, тому не володіти інформацією про діяльність органу СОН в цілому. Що ж до секретаря, то відповідно до Закону «Про органи самоорганізації населення» його наявність є обов'язковою, він організовує підготовку засідання органу СОН та питань, що виносяться на його розгляд, забезпечує ведення діловодства, забезпечує своєчасне доведення до відповідних підприємств, установ та організацій і фізичних осіб рішень комітету, контролює їх виконання, має інші обов'язки.

Заступник керівника або секретар виконують усі повноваження керівника, якщо інше не закріплено положенням, а Закон «Про органи самоорганізації населення» обмежень не передбачає. Автор уперше наголошує на недоцільності такого підходу, адже типового Положення про орган самоорганізації населення на державному рівні поки що не затверджено, а це питання є важливим. Відсутність у Положенні про орган СОН порядку і меж виконання особою, яка заміщує голову, його функцій, може призвести до зловживань у цій сфері. Проблеми можуть виникнути і тому, що при розробленні положення ініціативна група не зверне уваги на цю диспозитивну норму закону, і тому, що закріплення порядку і меж виконання функцій керівника особою, яка його заміщує, буде здійснюватися кожною ініціативною групою окремо, а можлива непрофесійність у вирішенні цього питання здатна паралізувати роботу за відсутності керівника.

Закон «Про органи самоорганізації населення» передбачає, що для забезпечення роботи органу СОН можуть утворюватися комісії, робочі групи й інші органи в порядку, визначеному положенням про цей орган (ст. 19). Така практика уявляється цілком прийнятною: не нав'язувати органам СОН конкретну внутрішню структуру, або декілька її варіантів, а віднести регулювання цього питання до відання зборів (конференцій), які утворюють орган СОН і затверджують його положення.

Але такої точки зору дотримуються не всі дослідники. Так В. І. Брудний, А. С. Крупник, О. С. Орловський у Типовому регламенті органу СОН міста Одеса пропонують досить розгалужену внутрішню структуру для органу СОН району в місті (декілька заступників голови, ревізійну комісію, піклувальну раду (до якої входять поважні люди, підприємці), інформаційно–аналітичну службу). Щоправда, вони зазначають, що «структура органів СОН нижчих управлінських рівнів може бути спрощена, але зі збереженням основних засад і напрямків діяльності, зокрема, вирішення соціально-побутових, соціально-гуманітарних та документаційно–організаційних питань, при цьому має враховуватись власна специфіка і масштаби діяльності органу СОН». Автори наводять і перелік основних організаційно-правових документів органу СОН: положення про орган СОН, положення про структурні підрозділи органу СОН (про кожен окремо), положення про ревізійну комісію, положення про піклувальну раду, штатний розпис, правила внутрішнього трудового розпорядку, інструкції по окремих видах діяльності комітету, посадові інструкції [546, с. 53, 9, 41]. Уявляється, що виконання цих рекомендацій навіть частково призведе до значної бюрократизації комітетів, а для деяких органів СОН буде практично неможливим (наприклад для комітетів багатоквартирних будинків).

Автором уперше в українській юридичній науці висувається теза про те, що створення комісій при органі СОН – це питання суто внутрішнього, організаційного характеру, яке повинно вирішуватися не зборами чи конференцією, а членами органу СОН, і закріплюватися, відповідно, не у

положенні про певний орган СОН, а в протоколах засідання членів комітету. У разі необхідності вони можуть приймати рішення про створення, злиття, поділ, розпуск комісій у робочому порядку. У Законі «Про органи самоорганізації населення» доцільно тільки закріпити, що комісію повинен очолювати член органу СОН. Усі інші питання щодо складу комісії також може вирішувати комітет: яка буде кількість членів комісії, скільки членів органу СОН включити до її складу, чи доцільно залучати до членів комісії тільки їх, або також і активістів.

Спроба запровадити будь-яку обов'язкову внутрішню структуру, вважаємо, буде неефективною. Прикладом може служити Закон «Про господарські товариства», яким із 1991 р. по теперішній час передбачається внутрішня структура управління для акціонерних товариств, запозичена у зарубіжних країнах: загальні збори акціонерів як вищий орган товариства, наглядова рада як орган, який представляє їхні інтереси в періоди між загальними зборами, правління як виконавчий орган і ревізійна комісія як контрольний орган [363]. Відповідні норми було включено і до Закону від 17 серпня 2008 р. «Про акціонерні товариства» [341]. Практика застосування законів свідчить про те, що наглядова рада і ревізійна комісія створюються, але практично не функціонують, вони є «мертвими» органами. Тільки у випадках конфронтації між власниками великих пакетів акцій ці органи використовують у корпоративних конфліктах. Загальні збори скликаються тому, що до їх виключної компетенції належить вирішення питань, важливих для акціонерного товариства, а керівництво поточною діяльністю здійснює правління.

Коли йдеться про внутрішню організацію комітетів, у більшості країн, де їх віднесено до системи місцевого самоврядування, це питання взагалі не регламентоване. Винятком є тільки РБ, де «з метою системної організації роботи ТГС створюють у себе такі сектори: сектор із культурно-масової роботи, із патріотичного виховання молоді, із роботи з самотніми і літніми людьми, із ветеранами війни і праці, із благоустрою і розвитку території, із

профілактики і сприянню охороні правопорядку і громадської безпеки [336].

Можливе використання і національного історичного досвіду. Положення про громадській домовий комітет у державному житловому фонді Української РСР 1960 р. закріпило обов'язковість створення в межах домового комітету різних комісій (господарсько–фінансової, санітарної, благоустрою, культурно-масової), а також обов'язковість затвердження уповноважених (відповідальних) по будинках, під'їздах, квартирах, які обиралися відкритим голосуванням на зборах мешканців будинку, під'їзду, квартири (п. 6 Положення). У 1968 р. цей обов'язок змінили на право комітету створювати їх у разі необхідності.

Стосовно комісій історичних аналогів органів СОН дослідники висловлювали такі міркування:

– щодо кількісного складу кожної з комісій: «численність складу комісії, як правило, знижує її оперативність і утруднює роботу. За своїм складом комісії можуть створюватися з 3-х – 5–ти членів домкому і не більш ніж двох активістів. При комплектуванні комісії слід ураховувати, що члени домкому повинні складати більше половини їхнього складу. Виходячи зі значущості господарсько–фінансової комісії, практикою визнано найбільш доцільним створювати цю комісію у складі 10–12 осіб» [195, с. 16];

– щодо кількості комісій. Це питання було на початку 60-х рр. минулого століття одним із найбільш обговорюваних, коли йшлося про домові, вуличні та ін. комітети. Теоретики зазначали, що «на місцях нерідко утворюються непотрібні, надумані самодіяльні колективи, які підмінюють вже існуючі й дублюють їх» [327, с. 90]. Приклади з практики свідчать про те, що такі зауваження були цілком справедливими: «Слід відзначити, що деякі домові комітети інколи необґрунтовано утворюють багато комісій. Наприклад, у деяких домкомів є «ремонтна комісія», хоча ремонт будинків і квартир – це ділянка діяльності господарсько–фінансової комісії. Яким би великим обсяг ремонтних робіт не був, недоцільно це, як і інші господарські питання, відокремлювати і доручати вести це окремій комісії, бо домовий комітет не

займається оперативною господарською роботою, де вимагається певна спеціалізація в межах групи однорідних питань» [195, с. 12–13]. Із цього ж приводу голова виконкому Луцької міської ради Н. Бездушний наводив такий приклад: «Деякі квартальні комітети утворювали в себе торговельні комісії, доручивши їм контроль за санітарним станом магазинів, розташованих на території кварталів, за якістю і асортиментом товарів, за дотриманням правил торгівлі. І це в той час, коли в місті є організації громадськості, які спеціально утворені для того, щоб вивчати діяльність підприємств торгівлі і громадського харчування, контролювати її» [24, с. 71]. Для того, щоб сприяти домовим, вуличним та ін. комітетам у визначенні складу комісій та їх функцій, у 1963 р. публікується книга Н. Г. Дмитрієва «В помощь домовым комитетам», у якій він докладно характеризує основні цілі та завдання господарсько–фінансової, санітарної комісій, комісії з благоустрою будинків, комісії з культурно-масової роботи, комісії з роботи серед дітей та підлітків, наводячи приклади з практики та даючи конкретні поради щодо меж повноважень комісій [93, с. 12–22].

Історичний досвід свідчить, що комісії утворювалися не тільки за функціональною, але й за територіальною ознакою. Досліджуючи діяльність домових комітетів, І. П. Прокопченко відзначав, що у під'їздах та корпусах починають з'являтися ради під'їздів і ради корпусів. Він назвав ці ради «самодіяльні громадські організації домового комітету домоуправління» [478, с. 37] і пояснював, що створення цих рад і строк їхніх повноважень збігається з порядком створення і строком повноважень домового комітету, а працюють вони під керівництвом домового комітету, який може делегувати їм виконання деяких зі своїх повноважень. На запитання про те, чи не підмінюють ці ради домові комітети, він відповідав так: «Звісно, ні. Рада під'їзду (корпусу) веде громадську роботу серед мешканців, які проживають у даному під'їзді, корпусі, а домовий комітет організує громадсько-масову роботу серед населення, яке проживає в усіх будинках, що обслуговуються житлово-експлуатаційною, житлово-комунальною конторою

(домоуправлінням, експлуатаційною дільницею техніка–наглядача будинків). З іншого боку, домовий комітет очолює роботу всіх громадських і самодіяльних організацій мікрорайону домоуправління, а рада під'їзду чи корпусу покликана сприяти домкому у розвитку роботи громадських і самодіяльних організацій за даним під'їздом (корпусом)» [478, с. 39]. Фактично ці ради були комісіями, але створеними за територіальною ознакою.

Матеріальною основою діяльності органу СОН є майно, передане йому радою в оперативне управління; орган СОН користується цим майном згідно з його призначенням. Право на оперативне управління є одним із трьох речових прав суб'єктів господарювання; у порівнянні із правом власності і правом господарського відання воно є найбільш вузьким, коли йдеться про повноваження розпоряджатися і користуватися майном. Господарський кодекс визнає правом оперативного управління речове право суб'єкта господарювання, який володіє, користується і розпоряджається майном, закріпленим за ним власником (уповноваженим ним органом) для здійснення некомерційної господарської діяльності, у межах, установлених цим кодексом та іншими законами, а також власником майна (уповноваженим ним органом). При цьому 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 і має право вилучати у суб'єкта господарювання надлишкове майно, а також майно, що не використовується, та майно, що використовується ним не за призначенням [82].

Фінансовою основою діяльності органу СОН є кошти відповідного місцевого бюджету, які надаються місцевою радою для виконання органом СОН власних повноважень (у разі делегування повноважень орган СОН отримує додаткові матеріальні ресурси), добровільні внески фізичних і юридичних осіб та інші надходження, не заборонені законодавством.

На сучасному етапі єдиним дозволеним джерелом надходження коштів до органів СОН є місцеві бюджети. Навіть якщо гроші надаються членами територіальної мікрогромади як добровільний внесок, чинне законодавство не дозволяє офіційно оформити таке надходження.

На думку дослідників, «органи самоорганізації населення могли б реально здійснювати свої повноваження тільки в тому випадку, якщо б вони мали матеріально–фінансову базу, але на сьогодні територіальні громади не в змозі це забезпечити» [315, с. 54]. Місцеві ради щорічно виділяють органам СОН досить символічні суми, а законодавство не передбачає прав залучати добровільні внески і заробляти кошти, надаючи послуги та виконуючи роботи, хоча Всесвітня Декларація місцевого самоврядування наголошує, що для виконання своїх завдань і функцій місцеві органи повинні мати доступ до найрізноманітніших ресурсів.

Одним із варіантів залучення фінансових ресурсів є відмова при появі ідеї створити орган СОН від цієї думки, і створення, наприклад, місцевої громадської організації. Якщо розглядається питання створення органу СОН у будинку або на вулиці, паралельно або пізніше може проходити процес створення у відповідному будинку (будинках) ОСББ. Така практика широко використовується у місті Київ.

Ще одною можливістю є звернення до національних або міжнародних грантодавців. У 1998 р. у часопису «Місцеве самоврядування» було зазначено, що мешканці Сихівського житлового масиву міста Львів на сході вирішили створити раду самоорганізації. Ця ідея знайшла підтримку в Міжнародному фонді «Відродження», фонді «Євразія», які виділили 40 тис. доларів. Кошти пішли на благоустрій масиву (від під'їзду до проїжджої частини), розпоряджалася ними рада самоорганізації [324, с. 15]. Проте такі приклади є нечисленними, хоча Фонд «Відродження» досі проводить відповідні програми–конкурси. У місті Одеса органи СОН, разом із громадськими організаціями, уже декілька років беруть участь у «соціальному замовленні» міської ради, яка на конкурсній основі надає

кошти на реалізацію суспільно корисних проектів.

Оскільки органи СОН в Україні належать до системи місцевого самоврядування, розмірковуємо над можливістю використання британського досвіду забезпечення муніципальних органів додатковими коштами. У СК з 1793 р. функціонує Рада з надання місцевих позик, яка разом із Національним борговим агентством та з Казначейством її величності входить до складу Агентства національних інвестицій і позик. На сучасному етапі вона здійснює видачу позик муніципальним органам Великої Британії, а також збір коштів, які повертаються. Обслуговуються всі муніципальні ради Англії, Шотландії і Уельсу, але муніципальні ради громад, таунів, парафій мають право звернутися до ради за позикою тільки в тому випадку, якщо отримані кошти будуть спрямовані на фінансування капітального будівництва [673]. Порядок звернення до ради за позикою є спрощеним: необхідно повідомити про мету позики, зазначити розмір необхідної суми, спосіб і терміни повернення позики. Питання про надання позик вирішують комісіонери – члени ради.

Майже сторічний досвід функціонування ради дозволяє дійти висновку, що її існування ефективно вирішує певні проблеми, які виникають при здійсненні позик муніципальними органами. По–перше, наявність такої спеціалізованої установи, як рада, підвищує гарантії того, що муніципальний орган зможе отримати кредит на необхідні йому цілі, по–друге, зменшити витрати на обслуговування кредиту (адже проценти значно нижчі, ніж у кредитних установах), по–третє, зменшити можливий вплив третіх осіб на муніципальні органи, який може спричинити така фінансова залежність. Створення подібного органу в Україні могло б частково вирішити проблемні питання вибіркового фінансування надання органами СОН суспільно корисних послуг.

Висновки до розділу 3

1. При порівняльному аналізі підходів до нормативно-правової регламентації створення й функціонування органів СОН проводився розгляд вітчизняного законодавства про органи СОН і законодавства обраних зарубіжних країн. У СК підхід до нормативно-правової регламентації створення й діяльності центрів місцевих співтовариств є типовим для країн, де органи СОН не належать до муніципальної системи. Вона здійснюється переважно на державному рівні, із можливістю існування локальних факультативних норм.

На державному рівні визначається основний акт, відповідно до якого утворюються і діють центри місцевих співтовариств (Акт Парламенту Сполученого Королівства «Про благодійництво»). Однак це не виключає можливості використовувати у разі необхідності й інші акти Парламенту. Підзаконні акти приймає державний регулятор – Комісія з питань благодійництва в Англії й Уельсі.

На місцевому рівні стосовно центрів місцевих співтовариств є можливим прийняття тільки актів, які встановлюють додаткові пільги і привілеї як для благодійницьких інститутів у цілому, так і для центрів місцевих співтовариств, зокрема.

2. Найбільшу увагу приділено аналізу зарубіжних актів у порівнянні із чинним вітчизняним законодавством про органи СОН. Найвища юридична сила належить Конституції України – про органи СОН йдеться у ч. 6 ст. 140 розділу XI «Місцеве самоврядування», текст якої є у дечому двозначним. Конституційний Суд поки що не надавав офіційного тлумачення цієї норми, але воно є нагально необхідним. Однак наявність такого тлумачення тільки частково вирішить проблеми, пов’язані з нормативно-правовою регламентацією створення й діяльності органів СОН. Адже вони випливають не стільки зі змісту цієї норми, скільки із текстів статей, що закріплюють такі принципи конституціоналізму, як принцип народовладдя, самообмеження

публічної влади на користь громадянського суспільства і поділу публічної влади на державну і самоврядну (місцеве самоврядування).

Одним із напрямків конституційної реформи в Україні є внесення змін та доповнень до Основного Закону. Відповідні законопроекти, однак, взагалі не містять згадки про органи СОН. Доведено, що такий підхід був би найбільш обґрунтованим у випадку виключення їх із системи місцевого самоврядування. У цьому разі розвитку органів СОН сприятиме приділення у тексті Конституції більшої уваги нормам, які стисло конкретизують принцип самообмеження публічної влади на користь громадянського суспільства.

3. Нині норми міжнародно-правових актів, ратифікованих Україною, не впливають на порядок утворення і діяльності органів СОН, на їх правовий статус. У тексті актів, що містять муніципальні стандарти, про органи СОН не йдеться. Це пов’язано з тим, що більшість держав–членів ЄС, як наприклад СК, використовують громадсько-державну теорію місцевого самоврядування, що тяжіє до громадської теорії. Таким чином, органи СОН не належать до системи місцевого самоврядування, а є інститутами третього сектора суспільства. Більшість актів, у яких ідеться про стандарти громадянського суспільства і третього сектора як його складової, приділяє увагу всім його інститутам у цілому. Винятком є Європейська Декларація «Створення європейського громадянського суспільства через розвиток сусідських співтовариств» 2004 р. Однак їй не надано статусу конвенції, вона має рекомендаційний характер.

4. Для України визначено і розглянуто і інші нормативно-правові акти державного рівня, що стосуються органів СОН; при дослідженні і наданні рекомендацій з їх подальшого вдосконалення, ці акти поділено на дві групи.

Акти першої групи прийнято до набуття чинності Конституцією України: Закони «Про власність», «Про всеукраїнський та місцевий референдуми», Положення «Про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» та ін. У тій частині, у який вони стосуються органів СОН, ці акти потребують приведення у відповідність до сучасних

конституційних норм. Але хоча деякі їх положення є застарілими, у цих актах немає протиріч, коли йдеться про природу органів СОН. Усі вони виходять із того, що вона є публічною.

Такі неузгодження спостерігаються в актах другої групи, прийнятих після 28 червня 1996 р. У цих актах про органи СОН згадується як про органи:

з громадською природою (наприклад, у Концепції адміністративної реформи);

з публічною природою (наприклад, у Постанові Пленуму Верховного Суду України № 13 від 3 грудня 1997 р. «Про практику розгляду судами справ за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права та свободи громадян»);

зі змішаною природою (наприклад, у Законах «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про органи самоорганізації населення». Не позбавлений такої вади і проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» (реєстраційний номер 2108 від 21 лютого 2008 р.), який пройшов перше читання у Верховній Раді України).

5. У РФ підхід до нормативно-правової регламентації створення й діяльності органів ТГС є типовим для країн, де органи СОН належать до системи місцевого самоврядування. Вона є лаконічною на державному рівні і детальною на місцевому рівні.

Конституція РФ не містить норм про органи територіального громадського самоврядування, а у Федеральному Законі «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» їм присвячена одна стаття, у який згрупована інформація про основні засади їх створення й функціонування. Спеціального федерального закону про органи ТГС не існує. Що ж до суб'єктів федерації, то вони із 2009 року

втратили право регламентувати питання, які стосуються створення й діяльності органів територіального громадського самоврядування.

На місцевому рівні закріплюються основні положення про правовий статус, створення й діяльність органів територіального громадського самоврядування – стисло у статутах населених пунктів, детально у рішеннях місцевих рад.

6. Норми вітчизняних законів «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про органи самоорганізації населення», як і в РФ, конкретизуються переважно місцевими радами. Як правило, вони намагаються ліквідувати прогалини цих законів у статутах територіальних громад та у своїх рішеннях, виходячи з того, що органи СОН – це органи з публічною природою. Однак, в актах місцевих рад також багато внутрішніх протиріч. Це пов'язано з тим, що ради не можуть ігнорувати норми законів, які закріплюють громадські риси природи органів СОН, і вимушені включати їх до своїх актів.

Статути існують у поодиноких, переважно міських, територіальних громадах. Майже всі вони містять норми про органи СОН. Часто ці норми суперечать чинному законодавству або з причини, що наводилася, або тому, що статут було прийнято раніше, ніж Закон «Про органи самоорганізації населення», а після набуття ним чинності не внесено необхідних змін та доповнень. Статути деяких територіальних громад перевантажені нормами про органи СОН. Очевидно, що при створенні статутів автори виходили з того, що вони мають стати «муніципальним зводом законів». Більш плідним є розглядати статути як «локальні конституції», конкретизуючи, за необхідністю, їх норми в поточних рішеннях місцевих рад і в інших актах органів місцевого самоврядування.

Інші нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування, які стосуються органів СОН, здебільшого оновлюються частіше, ніж статути. Але й вони існують не в кожному місті. Основною вадою таких актів є те, що кожен орган місцевого самоврядування на свій розсуд вирішує питання про доцільність їх прийняття, і про їх зміст. Як наслідок, у деяких містах взагалі

немає локальних актів, які регламентують створення й діяльність органів СОН, у деяких ці питання регламентуються одним актом, у деяких – кількома. Це утруднює пошук необхідних норм, а також запозичення досвіду інших міст.

7. До того, як на державному рівні буде визначено без протиріч природу органів СОН, нагального врегулювання потребує інститут загальних зборів (конференцій) громадян за місцем проживання і ліквідація деяких прогалин Закону «Про органи самоорганізації населення».

Загальні збори (конференції) проводяться відповідно до Положення Верховної Ради України «Про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» 1993 р. та актів органів місцевого самоврядування. Положення є настільки застарілим, що без локальних актів проведення загальних зборів (конференцій) є неможливим. Оскільки їх необхідно проводити для створення органів СОН, обрання їх персонального складу, відсутність відповідних локальних норм може призвести до того, що члени територіальної мікрогромади не зможуть утворити орган СОН, обрати або переобрати його персональний склад.

8. У процесі ліквідації прогалин чинного Закону «Про органи самоорганізації населення» особливу увагу рекомендовано приділяти питанням створення й легалізації органів СОН, визначенню оптимальної кількості їх членів, формуванню і достроковому відкликанню персонального складу органів СОН, оплати їхньої праці, внутрішньої структури органів СОН, а також фінансовим основам їх діяльності.

РОЗДІЛ 4
СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ

4.1. Органи самоорганізації населення і муніципальне управління

Становлення в Україні ефективно функціонуючої системи місцевого самоврядування уповільнює, серед іншого, відсутність відповіді на запитання, чи буде вона функціонувати більш ефективно, якщо органи СОН залишаться у її складі, або для цього необхідно виключити їх із цієї системи.

Найбільш вагомими аргументами на користь залишення органів СОН у муніципальній системі є те, що в цьому випадку вони матимуть представницький характер і всебічну підтримку з боку інших органів місцевого самоврядування. Члени органів СОН будуть посадовими особами, що обираються населенням, і здійснюватимуть свою службу із дотриманням принципів професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі. З іншого боку, посадові особи місцевого самоврядування часто виявляють некомпетентність у своїй професійній діяльності, корумпованість, а органи СОН як елементи системи місцевого самоврядування можуть використовуватися для політичних маніпуляцій і впливу на погляди членів територіальних громад. Саме тому привабливішими є більш незалежні органи СОН, які створюються і функціонують з ініціативи населення та мають його трудову, інтелектуальну і фінансову підтримку. Їх наявність дозволяє реалізувати принцип субсидіарності, деполітизувати надання публічних послуг, зосередити ресурси на виконанні тих повноважень, які є необхідними з точки зору населення відповідної території.

На користь такої думки свідчить і іноземний досвід. Зарубіжні аналоги органів СОН часто не належать до системи місцевого самоврядування

(наприклад у КІ, Португальській Республіці, Республіці Індія, СК, США, ФРН, Японії). Непоодинокими є і випадки виключення їх із цієї системи (наприклад на початку 90-х рр. минулого століття в Естонській Республіці, ЛР, Латвійській Республіці, Чеській Республіці, Угорській Республіці, деяких інших країнах східної і центральної Європи). Значно рідше йдеться про включення їх до цієї системи. Так Асоціація комітетів регіонального розвитку Непалу в 2007 р. розробила і подала на розгляд уряду стратегію реформування місцевого самоврядування, яка передбачає включення аналогів органів СОН до муніципальної системи; поки що ця пропозиція не реалізована [716].

Але навіть коли органи СОН не належать до системи місцевого самоврядування, між ними існує тісний зв’язок, що зумовлюється функціонуванням на локальному рівні і задоволення потреб членів територіальної громади і мікрогромад. Цей зв'язок активно використовують як органи державної влади, так і численні міжнародні організації, зокрема ООН – ХАБІТАТ (Програма ООН по населених пунктах). Наприклад, при розробленні комплексної програми допомоги розвитку міста Мавоко у Республіці Кенія, експерти ООН ХАБІТАТ під егідою уряду Кенії вирішили зосередити зусилля в трьох напрямках: підтримка самоорганізації територіальних мікрогромад, підтримка неприбуткового підприємництва, спрямованого на надання послуг членам територіальних мікрогромад і модернізація організації роботи органів місцевого самоврядування. Метою програми стало покращання ситуації із житлом, комунальними послугами і створення комфортного внутрішнього житлового середовища (психологічного клімату в оточенні особи) за місцем проживання. Програму частково фінансує уряд Фінляндії, він також надає допомогу, залучаючи провідних фінських експертів до розроблення заходів програми [719].

Навіть коли йдеться про відбудування держав після воєнних конфліктів, ООН спрямовує свою першочергову допомогу на рівень територіальних мікрогромад. Прикладами є Програма допомоги Республіці Ангола

«Реабілітація і розбудова місцевих співтовариств і національне примирення» [621], однойменна Програма допомоги південно–центральній частині Сомалі [713]. Вони передбачають концентрацію зусиль за такими напрямками: розвиток законодавства про місцеве самоврядування, відтворення органів місцевого самоврядування, сприяння самоорганізації населення за місцем проживання, а також налагодження співпраці інститутів, створених у результаті територіальної самоорганізації населення, із муніципальними органами.

Такі ж програми вже завершено у Республіці Конго, Республіці Мозамбік, Республіці Сенегал та у Федеративній Демократичній Республіці Ефіопія. Наступним кроком ООН ХАБІТАТ у цих країнах є впровадження програми, яка передбачає сприяння співпраці членів місцевих рад, муніципальних службовців, місцевих громадських і сусідських організацій для спільного вирішення проблем місцевого значення. На другому етапі виконання цих програм особлива увага приділяється залученню широких верств населення до допомоги муніципальним органам, планування і бюджетування спільних заходів [649]. Додатково в Ефіопії надається допомога у вирішенні двох найбільш проблемних питань – зниження рівня бідності в Адис–Абебі та розбудові місцевого самоврядування в деяких регіонах країни. При плануванні дій за кожним із цих напрямків використовується потенціал сусідських організацій – аналогів органів СОН [653].

В Україні територіальну самоорганізацію населення протягом тривалого часу послідовно заохочують переважно іноземні грантодавці. За їх підтримки втілюються програми, спрямовані на становлення територіальних громад [громадські обговорення статутів тих територіальних громад, які їх поки що не мають (Житомир, грудень 2009 р., Одеса, лютий 2008 р.)], і на становлення територіальних мікрогромад. Особлива увага приділяється співпраці територіальних мікрогромад з органами місцевого самоврядування:

– громадська організація "Освітній ресурсний центр" у 2008 р. отримала

грант для створення сприятливого середовища для сталого соціально-економічного розвитку громад Львівської обл. шляхом самоорганізації та соціальної активізації громад, покращання професійних навичок і знань представників органів самоорганізації громади та місцевих органів влади, посилення інституційної спроможності самоврядних організацій громади та поширення в загальнонаціональному масштабі практичного досвіду громад–учасниць проекту;

– Миколаївська обласна організація Всеукраїнської громадської організації "Асоціація сприяння самоорганізації населення" отримала фінансування проекту, який передбачав впровадження системи громадського моніторингу реалізації міської політики підтримки розвитку самоорганізації населення у м. Миколаїв шляхом здійснення протягом липня 2008 р. – квітня 2009 р. аналізу та оцінки наслідків діючої міської політики підтримки органів самоорганізації населення та проведення кампанії громадського лобіювання з прийняття "Програми розвитку самоорганізації населення 2009–2011 років" з набором індикаторів ефективності та механізмом громадського моніторингу;

– в Івано-Франківській обл. у 2007 р. реалізовано проект «Залучення громадян до створення та втілення "Стратегічного плану розвитку міста Косів", який передбачав підвищення впливу мешканців міста на рішення місцевої шляхом розроблення Стратегічного плану сталого розвитку міста спільно з органами СОН;

– у Чернігові у 2007 р. було втілено програму «Реалізація прав громадян на самоврядування» шляхом лобіювання та прийняття Положення "Про органи самоорганізації населення". Результатом співпраці з міською радою стали розроблення Положення "Про створення та діяльність органів самоорганізації населення в м. Чернігів", проведення лобістської компанії з його прийняття, прийняття Положення, створення умов для розвитку органів СОН [321].

В Україні органи СОН належать до системи місцевого самоврядування, яка неодноразово реформувалася після проголошення незалежності. Однак,

коли йдеться про будинкові, вуличні та ін. комітети, вона потребує подальшого вдосконалення. Реформування системи місцевого самоврядування в незалежній Україні відбувалося за постійним доктринальним супроводженням цього процесу провідними спеціалістами у сфері конституційного права і державного будівництва. Місцеве самоврядування привертало увагу В. Б. Авер'янова, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, В. М. Кампа, М. І. Корнієнка, В. В. Кравченка, В. С. Куйбіди, П. М. Любченка, М. П. Орзіха, Б. А. Пережняка, М. В. Пітцика, В. Ф. Погорілка, О. В. Прієшкіної, М. О. Пухтинського, А. О. Селіванова, В. Ф. Сіренка, А. С. Ткачука, О. Ф. Фрицького та інших вчених. Їхні погляди, підходи і пропозиції щодо подальшого вдосконалення системи місцевого самоврядування в Україні є досить різноманітними і залежать від того, якою, на думку дослідника, є природа місцевого самоврядування.

На сучасному етапі питання природи місцевого самоврядування розглядається в рамках громадської, державної і громадсько-державної теорій місцевого самоврядування. Найбільш докладно сутність цих теорій і їхні переваги і недоліки охарактеризовано у роботах О. Ф. Фрицького, М. І. Корнієнка (див., наприклад, [169, с. 625–628]), П. М. Любченка (див., наприклад, [201, с. 131–142]), Б. А. Пережняка (див., наприклад, [223, с. 58–62]), у наступному виданні цього підручника – Б. А. Пережняка і О. В. Батанова (с. 71–83).

Громадська теорія місцевого самоврядування виходить із того, що первинними суб'єктами місцевого самоврядування є територіальні громади, а природа влади, яку вони здійснюють – публічна, але не публічна державна, а публічна муніципальна (наприклад Л. В. Бориславський [38, с. 206], Б. А. Кормич [175, с. 49]). Як влучно зазначили Б. А. Пережняк і О. В. Батанов, ця теорія «виходить із протиставлення територіальної громади державі, громадських інтересів – політичним, вимагаючи, щоб суспільство та держава здійснювали свої власні інтереси». Ця теорія виникла у США, саме про неї писав А. Токвіль, коли зазначав, що «мешканець Нової Англії інтересується

справами громади, оскільки бере участь в управлінні нею; ... він втручається в будь-який, навіть найменший інцидент у житті громади, бо в цій доступній йому, нехай і в обмеженій сфері діяльності, він вчиться управляти суспільством" [547, с. 71].

Серед пересічних громадян США і вчених досі переважає думка, що влада належить асоціаціям людей на місцевому рівні (територіальним громадам), які делегували її на вищий рівень (суб'єктам федерації і державі). Популярність такої ідеї підкреслює течія в політології, яка сформувалася у США у 1990-ті роки і отримала назву «комунітаризм», від англійського «community» – громада.

За думкою прихильників комунітаризму, найважливіші рішення було б більш правильним приймати саме на рівні територіальних громад, і тому державні органи й органи суб'єктів федерації розглядаються як «зло», якому «протистоять» і від якого пересічних членів громад і мікрогромад «захищають» сусідські асоціації (аналоги органів СОН) і муніципальні органи. Ідеальні управлінські рішення, як уважають прихильники цієї точки зору, повинні бути прийняті або внаслідок безпосередньо укладеної угоди між особами, або, якщо це є неможливим, повинні бути схвалені на референдумі. Ця ідея у США втілена на муніципальному рівні. Так у таунах (невеликих за кількістю мешканців міських населених пунктах) і тауншипах (сільських населених пунктах) найбільш важливі рішення приймаються зборами тауну (тауншипу). У великих містах – сіті (наприклад у Лос–Анджелесі), де це зробити неможливо, найбільш важливі рішення повинні бути схвалені на референдумі.

Проявом реалізації громадської теорії у США є й організація муніципального управління в столиці держави. За своїм статусом Вашингтон є інкорпорованим сіті, який територіально не входить до жодного штату, він розміщується на території округу Колумбія. Цей федеральний округ у 1871 р. було виділено з території штату Меріленд спеціально для розміщення столиці США. З 1878 р. межі округу збігаються з межами сіті Вашингтон.

Конгрес США має право “здійснювати в усіх випадках виключні законодавчі повноваження відносно округу, який, відступлений окремими штатами та прийнятий Конгресом, стане місцем перебування уряду Сполучених Штатів” [212]. Конституція США відносить вирішення питань управління столицею до компетенції федеральної влади. Протягом певного часу у Вашингтоні муніципальні органи взагалі не обиралися населенням, але, посилаючись на положення громадської теорії місцевого самоврядування, мешканці сіті отримали право брати безпосередню участь у формуванні муніципальних органів. Бюро переписів США класифікує органи муніципального управління на органи загальної компетенції і на органи спеціальної компетенції (спеціальні округи і шкільні округи); органи спеціальної компетенції на території сіті Вашингтон поки що не утворюються [631].

До переваг громадської теорії належить те, що вона надає територіальній громаді найбільший обсяг прав при здійсненні місцевого самоврядування. Таким чином, збільшується ймовірність максимального врахування думки членів територіальної громади, підвищується рівень довіри до органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Крім того, громадська теорія надає органам і посадовим особам місцевого самоврядування найбільшу незалежність від органів державної влади.

Ще одною перевагою є те, що, відповідно до громадської теорії, місцеве самоврядування певним чином «збалансовує» державну владу, якщо органи державної влади виходять із того, щоб забезпечити кожному громадянину однакові умови життя, то органи місцевого самоврядування прагнуть того ж, але для членів територіальної громади, яка їх сформувала. Таким чином, державна влада балансується «по горизонталі» завдяки застосуванню теорії розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, а «по вертикалі» збалансовується іншим різновидом публічної влади – самоврядною (муніципальною) публічною владою. Як при розподілі державної влади «по горизонталі» необхідною є система стримувань і противаг, так і при балансуванні державної влади місцевим самоврядуванням

необхідними є аналогічні заходи. Найефективнішим із них є відносна незалежність місцевого самоврядування від державної влади: чим більш незалежним є місцеве самоврядування, тим ефективніше воно врівноважує державну владу. О. Ф. Фрицький характеризує це явище так: «Принцип розподілу влад пов'язаний із принципом місцевого самоврядування, який забезпечує, поряд із централізацією системи управління, її децентралізацію на місцевому рівні» [572, с. 478]. Міркуємо, що при впровадженні державної теорії місцевого самоврядування такий баланс буде відсутнім взагалі, при впровадженні громадсько-державної теорії – баланс існуватиме, але найефективнішим він буде в разі практичної реалізації громадської теорії місцевого самоврядування.

Характерні риси громадської теорії місцевого самоврядування надають ученим підстави стверджувати, що вона «суперечить теорії суверенітету народу як єдиного джерела державної влади» і зазначати, що «суверенітет» територіальної громади і її органів є небезпечним для держави» (М. І. Корнієнко). Більш лояльно налаштований до цієї теорії Б. А. Пережняк, який відносить до її вад те, що «прихильники громадської теорії певним чином виправдовують ті прояви місцевого (мікротериторіального) егоїзму, які мають місце в житті кожної країни». Цей аргумент є найбільш вагомим і вважаємо, що саме йому громадська теорія місцевого самоврядування «завдячує» тим, що на сучасному етапі вона у чистому вигляді не використовується. У США громадська теорія місцевого самоврядування трансформувалася в громадсько-державну завдяки двом факторам:

1) повноваження муніципальних органів визначаються органами державної влади та органами суб’єктів федерації (правило Діллона);

2) розподіл повноважень проводиться з урахуванням принципу субсидіарності (поправка X до Конституції США).

Хоча у США аналоги органів СОН – сусідські асоціації (neighbourhood associations) – не належать до муніципальної системи, ці фактори впливають і на них.

До вад громадської теорії місцевого самоврядування М. І. Корнієнко також відносить те, що в разі її імплементації «місцеве самоврядування можливе лише на рівні населених пунктів; на рівні районів, областей воно можливе лише у формі добровільних об'єднань територіальних громад».

Уважаємо, що різке неприйняття багатьма дослідниками громадської теорії місцевого самоврядування навряд чи має під собою достатні підстави. Дійсно, на сучасному етапі ця теорія не використовується жодною державою. Дійсно, ця теорія є дещо ідеалістичною. Але вважаємо, що втілення її у життя призведе до найдемократичнішої організації місцевого самоврядування у країні. Безперечно, це вимагатиме політичної стабільності, економічної стабільності, високого рівня правової культури населення, але навряд чи варто різко критикувати і заперечувати цю теорію. Більш плідним був би підхід до неї як наприклад, до теорії правової держави.

Державна теорія місцевого самоврядування виходить із того, що природа влади, яку здійснюють органи місцевого самоврядування – публічна державна. На відміну від прихильників громадської теорії місцевого самоврядування, які стверджують, що джерелом влади є народ, прихильники державної теорії послідовно реалізують тезу, відповідно до якої джерелом влади є держава, яка на свій розсуд наділяє владою інших суб'єктів (В. С. Кравченко пише не про джерело влади, а про її модель, виділяючи «європейську (демократичну)», що передбачає широку децентралізацію управління на засадах субсидіарності, і колишню «пострадянську (бюрократичну)» зі значною централізацією владних повноважень та фінансових ресурсів у руках виконавчої влади і надмірною адміністративною опікою держави над органами місцевого самоврядування [179, с. 38], а В. Б. Авер'янов критикує радянську ідеологію державної влади [2, с. 268]). Саме тому прихильники державної теорії місцевого самоврядування вважають неможливим поділ публічної влади на публічну державну і публічну муніципальну (самоврядну) владу.

Місцеве самоврядування за державною теорією полягає в тому, що

«державна влада децентралізується таким чином, щоб вона здійснювалася і на рівні територіальних спільнот громадян» (М. І. Корнієнко). Б. А. Пережняк і О. В. Батанов додають, що «на відміну від центрального державного управління, місцеве самоврядування здійснюється не урядовими чиновниками, а за допомогою місцевих спільнот (територіальних громад), місцевих жителів, які зацікавлені в результатах місцевого управління».

На думку О. Ф. Фрицького, саме державну теорію, із деякими модифікаціями, утілено на сучасному етапі в Україні. Він зазначає: «В Україні запроваджено державну концепцію місцевого самоврядування із залишками «радянської» моделі, що на практиці означає безпосереднє втручання в діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування виконавчої влади в особі місцевих державних адміністрацій» [572, с. 478]. Однак вивчення законодавства і правових позицій Конституційного Суду України надає підстави стверджувати, що в Україні на сучасному етапі перевага надається громадсько-державній теорії місцевого самоврядування. Це простежується в мотивувальних частинах справ про місцеве самоврядування [607], про адміністративно-територіальний устрій [610], про сумісництво посад народного депутата України і міського голови [609] і про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах м. Київ [428].

Прихильником державної теорії місцевого самоврядування є М. І. Корнієнко, який до переваг цієї теорії відносить те, що завдяки її використанню здійснення місцевого самоврядування є можливим і на регіональному рівні, а не тільки на рівні територіальної громади. Перевагою державної теорії місцевого самоврядування є і те, що у випадку її реалізації конфлікти між органами державної влади і органами місцевого самоврядування майже відсутні. Навіть якщо проблеми в їхніх взаємовідносинах і з’являються, вони можуть бути вирішені більш швидко й ефективно, ніж конфлікти між цими ж органами в разі застосування іншої теорії місцевого самоврядування. Ще одною перевагою є послідовна

реалізація на всій території держави єдиної політики стосовно органів СОН.

До вад державної теорії місцевого самоврядування П. М. Любченко відносить заниження ролі ініціативи населення, ущемлення демократичних принципів участі громадян у вирішенні питань місцевого значення. Крім того, суттєвою вадою є те, що органи місцевого самоврядування в разі застосування державної теорії матимуть найнижчий ступінь автономії від органів державної влади, якщо взагалі матимуть таку автономію. Історичний досвід свідчить, що в державах з антидемократичним політичним режимом місцеве самоврядування або є відсутнім взагалі, або будується з використанням державної теорії місцевого самоврядування.

Такий підхід застосовує КНР, Республіка Куба, Іракська Республіка, Лівія (Велика Соціалістична Народна Лівійська Арабська Джамахірія), він існував в СРСР і досі використовується деякими колишніми республіками СРСР (наприклад РБ, РУ, Республіка Азербайджан, Республіка Туркменістан). У цих державах органи СОН є елементом системи місцевого самоврядування, і, внаслідок їх «одержавлення», завжди мають публічну природу.

Принципову відмінність між державною і громадською теоріями місцевого самоврядування влучно визначив В. І. Борденюк, зазначивши, що «в одних державах на перший план виходять обрані населенням … адміністративно-територіальних одиниць органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, а в інших – населення таких одиниць, яке визнається носієм колективного права на самоврядування» [36, с. 117]. Він точно виявив причину проблеми: різні погляди на те, хто є джерелом влади – народ чи держава. Ідеться про політичну владу, яка, на думку Ю. О. Фрицького, «має різні рівні: загальнодержавний, унітарний, федеральний, регіональний, місцевий» [574, с. 42].

Громадсько-державна теорія (теорія муніципального дуалізму) виходить із того, що органи місцевого самоврядування є незалежними від держави, коли виконують свої власні повноваження. Коли ж органи місцевого

самоврядування виконують функції держави (делеговані повноваження), то вони розглядаються як державні органи. Інакше кажучи, за словами П. М. Любченка, «місцеве самоврядування незалежне від держави лише при розв'язанні суто господарських та громадських справ, а в політичній сфері воно розглядається як агент держави, що виконує державні функції».

Найвагомішою позитивною рисою громадсько-державної теорії є її гнучкість у поєднанні переваг громадської і державної теорій. Б. А. Пережняк відзначає, що в разі застосування громадсько-державної теорії місцевого самоврядування виключається роздвоєння влади, яке веде до політичної нестабільності та послаблення держави та її інститутів; утворюються можливості для більшої кількості мешканців – участь в управлінні справами суспільства й держави, що підвищує культурно-правовий рівень громадян та виховує в них відчуття поваги до законів; ліквідується розрив між суспільством та державою; досягається єдина мета – збереження та зміцнення суспільства і держави за наявності демократичних інститутів; держава більшою мірою входить у курс місцевих справ та приймає відповідні рішення, сутність яких узгоджується з інтересами людей; породжується спільний інтерес для громадян і державних органів, сутність якого полягає в будівництві життя, достойного кожної людини та суспільства в цілому.

Однак, поєднуючи переваги громадської і державної теорії, громадсько-державна теорія поєднує і їх вади, які вже було розглянуто. Крім того М. І. Корнієнко до негативних рис громадсько-державної теорії відносить те, що існування в системі місцевого самоврядування суб'єктів із подвійною природою суперечило б:

– теорії цілісних соціальних систем. На його думку, один і той же елемент не може одночасно належати двом різним системам: територіальним громадам чи іншим територіальним спільнотам і державі; рано чи пізно він повністю буде підпорядкований лише одній з таких систем;

– принципу поділу влади, який є основною ознакою правової держави.

Останнє твердження не розвинуто у працях М. І. Корнієнка, тому не

дуже зрозуміло, чому наявність публічної муніципальної влади суперечить принципу розподілу публічної державної влади на законодавчу, виконавчу і судову гілки. До речі, у більшості штатів США населення муніципалітетів має право обирати муніципальних суддів, що надає підстави розглядати питання про реалізацію теорії розподілу влади не тільки на державному і федеральному, але й на муніципальному рівні.

Громадсько-державну теорію на сучасному етапі використовує переважна більшість держав, у тому числі СК, США, ФР, ФРН, Канада, ІР, КІ, Японія, Алжирська Народна Демократична Республіка, Королівство Марокко, а також пострадянські країни центральної і східної Європи (РП, Румунія, РХ, РС, РМ) і деякі колишні радянські республіки (Естонська Республіка, Латвійська Республіка, ЛР, Республіка Молдова, Україна). На нашу думку, таке різноманіття в переліку країн вимагає їх групування за певними ознаками. Така пропозиція висувається автором уперше в українській юридичній науці. Вона ґрунтується на тому, що при використанні громадсько-державної теорії важко зберегти баланс між «державним» і «громадським». Отже, законодавство у країнах, які її застосовують, тяжіє або до громадської, або до державної теорії місцевого самоврядування.

Урахування цієї особливості дозволяє більш чітко охарактеризувати місцеве самоврядування в окремо взятій державі. Відсутність такого поділу призведе до того, що місцеве самоврядування в Україні, РФ та ФРН, США і СК буде характеризуватися однаково: як таке, що будується відповідно до громадсько-державної теорії. Але розгляд муніципальних систем цих країн указує на те, що місцеве самоврядування в Україні і РФ є значно менш розвинутим і незалежним, ніж у ФРН, США і СК. А ось твердження, що в Україні і РФ використовується громадсько-державна теорія місцевого самоврядування, яка тяжіє до державної теорії, а у ФРН, США і СК – громадсько-державна теорія місцевого самоврядування, яка тяжіє до громадської теорії, є набагато інформативнішим.

Міркуємо, що назви «громадсько-державна теорія місцевого самоврядування, яка тяжіє до громадської теорії» і «громадсько-державна теорія місцевого самоврядування, яка тяжіє до державної теорії» є дещо громіздкими. Коли запропонована класифікація буде позитивно сприйнята дослідниками і стане поширеною, можливим буде замінити:

– назву «громадсько-державна теорія місцевого самоврядування, яка тяжіє до громадської теорії» на «громадсько-державна теорія місцевого самоврядування»;

– назву «громадсько-державна теорія місцевого самоврядування, яка тяжіє до державної теорії» на «державно–громадська теорія місцевого самоврядування».

У цій ситуації йдеться про окреслений А. А. Козловським феномен, коли «соціум стимулює розвиток і фундаменталізацію правової теорії за допомогою інтенсифікації соціальної динаміки в конкретних історичних умовах, викликаних конкретними історичними обставинами» [143, с. 7].

Отже, на сучасному етапі в Україні використовується громадсько-державна теорія місцевого самоврядування, яка тяжіє до державної теорії. Законодавство про місцеве самоврядування містить елементи всіх трьох теорій. У зв’язку із цим нагальним є його приведення у відповідність до громадсько-державної теорії. Цей процес буде тривалим, тому що таких змін потребує не тільки поточне законодавство, але й певні норми Конституції.

Питання про природу, яку матимуть органи СОН у разі використання кожної з теорій місцевого самоврядування, поки що не розглядалося в українській юридичній науці. Відповідні висновки автором сформульовано вперше, на підставі розгляду цих теорій, історичного національного і зарубіжного досвіду.

Можна заперечити, що громадська теорія місцевого самоврядування на сучасному етапі не використовується, тому її дослідження не є необхідними. Але, по–перше, уявляється, що ситуація з невикористанням громадської теорії є тимчасовою, отже може виникнути потреба у відповідних наукових

розробках. По–друге, уважаємо, що громадсько-державна теорія місцевого самоврядування може тяжіти як до державної, так і до громадської теорії. В останньому випадку результати дослідження стануть у нагоді для практиків і науковців.

Громадська теорія місцевого самоврядування розглядає асоціації людей за місцем проживання (серед яких є й аналоги органів СОН) як такі, що максимально наближені до джерела влади – народу. За думкою прихильників цієї теорії, чим нижчим є рівень, на якому приймається рішення, тим більш ефективним воно є. Таким чином, у разі впровадження громадської теорії місцевого самоврядування, органи СОН матимуть широку підтримку як від органів місцевого самоврядування, так і від органів державної влади, причому значна увага буде приділятися забезпеченню їхній максимальній незалежності. Тому, скоріше, вони не будуть включені до муніципальної системи. Обсяг компетенції органів СОН визначатиметься самим будинковим, квартальним та ін. комітетом за принципом «дозволено все, що не заборонено законом». Для виконання цих повноважень органи СОН навряд чи будуть отримувати заздалегідь встановлену фіксовану суму грошей від державних органів або від органів місцевого самоврядування. Натомість вони матимуть право залучати матеріальні ресурси з різних джерел. Саме тому важливо надати їм можливість обирати повноваження відповідно до потреб населення відповідної території.

Крім органів СОН, на місцевому рівні діятиме значна кількість інших інститутів із громадською природою для того, щоб мешканці могли обрати найбільш прийнятну для вирішення їхніх проблем організаційно-правову форму територіальної самоорганізації.

При використанні в країні державної теорії місцевого самоврядування, органи СОН розглядаються як «продовження» державної влади на рівні мікрорайонів, кварталів, вулиць тощо. Таким чином, органи СОН матимуть широку підтримку від органів державної влади і органів місцевого самоврядування (останні, по суті, розглядаються також як органи державної

влади). Однак комітети не будуть незалежними, оскільки їх інтегровано до «вертикалі» органів державної влади. У таких органів СОН компетенція буде максимально широкою: вони отримають повноваження від органів державної влади, які повинні будуть виконувати обов'язково, і неодмінно під контролем вищих органів державної влади. Що ж до інших інститутів, які можуть служити альтернативою будинковим, вуличним, квартальним комітетам у вирішенні одної чи кількох проблем мешканців, то їх кількість буде значно меншою від кількості таких інститутів у разі використання громадської теорії місцевого самоврядування, а їх природа буде переважно не громадською, а публічною.

Якщо аналіз законодавства свідчить про те, що в країні використовується державна теорія місцевого самоврядування, стосовно органів СОН існує чітка і послідовна політика. Усі питання їхньої діяльності регламентуються достатньо детально. Що ж до створення і реєстрації комітетів, то ці норми або відсутні взагалі (сучасна РУ стосовно махаллінських комітетів у містах, СРСР у 1920-ті – 1930-ті роки стосовно всіх видів комітетів), або є досить фрагментарними (сучасна РБ, СРСР у 1960-ті – 1980-ті роки). Це зумовлено тим, що створення будинкових, вуличних та ін. комітетів часто ініціюється державними органами, а після цього комітети опікуються ними.

У разі використання в країні державної теорії місцевого самоврядування, органи СОН існують майже всюди. Такий підхід має як свої позитивні, так і негативні риси.

До позитивних рис належить те, що:

– органи СОН будуть охоплювати всю територію, отже кожен мешканець населеного пункту матиме можливість скористатися їх послугами і допомогою, у результаті права всіх мешканців будуть захищатися на однакових рівнях;

– такі комітети, безперечно, матимуть підтримку місцевої влади;

– органи СОН у такому випадку організовуються, вірогідніше, без

порушень чинного законодавства.

Стосовно останнього пункту зазначимо, що в Україні на сучасному етапі більшість судових справ, у яких одною зі сторін є орган СОН, пов'язані саме з помилками при їх створенні. Таким чином, якщо аналізувати цей показник, Україна є ближчою до тих країн, у яких громадсько-державна теорія тяжіє до громадської теорії.

Але є й інші приклади. Так у Полтаві в результаті проведення моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування щодо створення умов для розвитку громадських організацій та органів самоорганізації населення, було виявлено рішення Ленінської районної ради від 14 червня 2007 р. «Про систему органів самоорганізації населення на території Ленінського району м. Полтава». У цьому нормативно-правовому акті фактично йдеться про майже примусове створення будинкових, вуличних та ін. комітетів; уся ініціатива і здійснення дій з легалізації покладається на виконавчій комітет районної ради. Це рішення передбачає, що до повноважень виконавчого комітету Ленінської районної ради м. Полтава щодо органів СОН належить:

– організовувати проведення зборів (конференцій) жителів за місцем проживання з ініціювання створення органів СОН та обрання комітетів мікрорайонів, селищних, будинкових та вуличних комітетів;

– здійснювати легалізацію органів СОН;

– вийти з пропозицію перед міською владою та депутатським корпусом передбачити в бюджеті на 2008 р. витрати на оплату праці мешканців району, обраних на керівні посади органів СОН;

– вирішити питання виділення обладнаних приміщень для роботи органів СОН, визначити юридичну адресу кожного органу СОН [40, с. 98–99].

До негативних рис такого підходу до створення будинкових, вуличних та ін. комітетів належить високий ступінь залежності органів СОН від органів державної влади та можливе небажання мешканців брати участь в

їхніх заходах, або низький рівень ініціативності мешканців.

Цікаво те, що у 2008 р. одна з полтавських громадських організацій отримала від Фонду «Відродження» грант у розмірі 10000 доларів США на проект, метою якого було «створення і законодавче оформлення органів самоорганізації населення у трьох мікрорайонах, дев'яти вулицях, двадцяти будинках м. Полтава та забезпечення їх роботи; поширення досвіду їх роботи з метою створення органів самоорганізації населення на всій території Полтави», тоді як на більш демократичні за своєю сутністю проекти Фондом виділялися значно менше суми. Наприклад, 5500 доларів США на проект, який передбачав створення умов для більш ефективної участі жителів м.Хмільник у вирішенні питань місцевого значення через розвиток та посилення спроможності органів самоорганізації населення, чи 8000 доларів США на проект, який передбачав, шляхом надання системної консультативної, методичної допомоги ініціативним групам населення зі створення органів СОН, формування умов для ефективної участі мешканців міста у вирішенні питань місцевого значення через розвиток та посилення спроможності органів СОН у м. Суми [321].

Нормативно-правова регламентація створення й діяльності органів СОН відповідно до державної теорії місцевого самоврядування перетворює органи СОН на органи місцевого самоврядування з державною природою (адже відповідно до сутності цієї теорії органи місцевого самоврядування представляють державну владу).

У випадку використання громадсько-державної теорії органи СОН можуть мати і публічну, і громадську природу. Вони можуть бути визнані органами місцевого самоврядування, або не входити до муніципальної системи. Це залежатиме від того, чи тяжіє ця теорія до громадської або до державної теорії. Єдина тенденція, яка існує на сучасному етапі, – у країнах, де використовується англо–американська модель місцевого самоврядування, аналоги органів СОН не включаються до муніципальної системи і завжди мають громадську природу.

Органам СОН буде надано певну свободу в залученні матеріальних ресурсів із визначених у законодавстві джерел. Вони, скоріше, отримуватимуть фіксовану суму грошей, яка покриває тільки деякі витрати будинкових, вуличних та ін. комітетів, але не всі їхні витрати повністю. Компетенція органів СОН буде закріплюватися таким чином, щоб при їх створенні була можливість обрати для виконання саме ті повноваження, які необхідні для вирішення проблем мешканців відповідної території. Отже, органи СОН матимуть можливість обрати повноваження, які вони будуть виконувати після своєї легалізації, але перелік таких повноважень, закріплений на нормативному рівні, може бути істотно обмеженим.

Наведені вище міркування щодо органів СОН у країнах із громадсько-державною теорією місцевого самоврядування мають високий ступінь узагальненості. Чим більше держава тяжіє до громадської теорії, тим більше органи СОН матимуть характерних рис, притаманних комітетам, які б існували при використанні громадської теорії місцевого самоврядування. Чим більше держава тяжіє до державної теорії, тим більше органи СОН матимуть рис, які притаманні комітетам у країнах, де використовується державна теорія місцевого самоврядування.

У разі втілення громадсько-державної теорії, правовий статус органів СОН може бути врегульований із використанням одного з двох підходів:

1) шляхом посилання на те, що вони створюються і діють як інші інститути добровільного неприбуткового (третього) сектора, із вказівкою на наявні особливості. У разі відсутності спеціального нормативно-правового акта, який би комплексно регламентував порядок створення й діяльності органів СОН, основною перевагою є те, що органи СОН використовують норми, уже «обкатані» на практиці, а тому в процесі створення й функціонування майже не натрапляють на колізії, прогалини в законодавстві тощо. У разі ж наявності таких колізій і прогалин, вони мають вагому підтримку в особі інших інститутів третього сектора для лобіювання своїх інтересів. Вадою є те, що увага органам СОН як окремому інституту майже

не приділяється, тому тільки від ініціативності населення залежить, чи будуть створюватися й існувати органи СОН. Такий спосіб використовується переважно якщо в державі громадсько-державницька теорія місцевого самоврядування тяжіє до громадської теорії місцевого самоврядування. Однак уважаємо, що саме така нормативно-правова регламентація створення й діяльності органів СОН у перспективі є найбільш прийнятною для України. У Законопроекті, запропонованому автором дисертаційного дослідження (додаток А), зроблено перші кроки в напрямку переходу до такого підходу до встановлення правового становища органів СОН;

2) шляхом прийняття рамкового акта (як правило, закону), розвинення норм якого покладатиметься або на органи державної влади, або на органи місцевого самоврядування, або частково на органи державної влади, а частково на органи місцевого самоврядування. Такий спосіб використовується, якщо в державі громадсько-державна теорія місцевого самоврядування тяжіє до державної теорії місцевого самоврядування.

Звісно, такий рамковий акт (як правило, закон) може бути прийнятий і в країні, де використовується державна теорія місцевого самоврядування. У цьому випадку проблем, пов’язаних із його конкретизацією, не виникне, оскільки вона здійснюватиметься в рамках державної теорії місцевого самоврядування. Адже органи місцевого самоврядування розглядаються як органи державної влади, що реалізують державну політику на місцевому рівні.

Використання громадсько-державної теорії місцевого самоврядування може викликати появу протиріч у політиці стосовно розвитку органів СОН. Причому якщо в країні вона тяжіє до громадської теорії, імовірність виникнення протиріч є більшою, а якщо до державної – меншою. Це пов’язано з тим, що, якщо в країні використовується державна теорія місцевого самоврядування, регламентація створення й функціонування комітетів усіма органами на всіх рівнях здійснюється одноманітно.

При регламентації створення й функціонування органів СОН, таку

конкретизацію можуть здійснювати державні органи та (або) органи місцевого самоврядування, причому державні органи можуть здійснювати її на державному або місцевому рівні. Таким чином, якими саме органами та на якому саме рівні (рівнях) – на державному, на локальному рівні або на обох рівнях – здійснюватиметься така регламентація, залежатиме не від теорії місцевого самоврядування, яка використовується в державі, а тільки від позиції держави стосовно органів СОН.

Якщо в країні використовується громадсько-державна теорія місцевого самоврядування, є важливим, щоб органи, на які покладається така регламентація, не здійснювали б її відповідно до державної теорії місцевого самоврядування. Конкретизація рамкового акта (прийнятого відповідно до громадсько-державної теорії місцевого самоврядування), з використанням державної теорії місцевого самоврядування, фактично призведе до негативних наслідків, про які йшлося при розгляді державної теорії. Така ситуація може виникнути або внаслідок недостатньої кваліфікації державних і муніципальних службовців, або внаслідок проведення власної політики, яка входить у протиріччя з політикою парламенту (якщо рамковий акт є законом). В останньому випадку можливою є й ситуація, коли необхідна конкретизація не буде здійснюватися взагалі.

Для уникнення перекручення існуючої в державі теорії місцевого самоврядування важливо покласти конкретизацію рамкового закону на ті органи, які є найбільш зацікавленими у створенні активних і незалежних органів СОН.

Стосовно України вважаємо, що найбільш зацікавленими в розвитку органів СОН є органи державної влади, а не органи місцевого самоврядування. Може здаватися, що в разі наявності рамкового нормативно-правового акта, норми якого повинні бути конкретизовані органами місцевого самоврядування, перевагою є те, що вони можуть проявляти ініціативу в нормотворчості, ураховуючи інтереси й потреби певної територіальної мікрогромади, а органи СОН мають потенціальну можливість

отримати додаткові пільги від органів місцевого самоврядування. Цей підхід, однак, є небезпечним, тому що органи СОН фактично повністю залежать від органів місцевого самоврядування. Якщо останні сприятимуть їх розвитку, то вони розвиватимуться, причому в тому напрямку, який заохочуватимуть органи місцевого самоврядування. Якщо органи місцевого самоврядування вважатимуть за потрібне не активізувати населення на рівні будинків, вулиць, кварталів тощо через органи СОН, то створення та функціонування будинкових, вуличних, квартальних та ін. комітетів стане або досить утрудненим, або взагалі неможливим.

Існують і інші аргументи на користь того, що в Україні саме державні органи найбільш зацікавлені в розвитку незалежних органів СОН. По–перше, це сприятиме децентралізації державної влади і реалізації принципу субординації. По–друге, наявність органів СОН підвищить ступінь захисту прав і свобод особистості, а людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. По–третє, це сприятиме ефективному здійсненню місцевого самоврядування. Незважаючи на те, чи включено органи СОН до системи місцевого самоврядування, задовольняючи потреби членів територіальних мікрогромад, вони допомагають муніципальним органам. Нарешті, про ефективність такого підходу свідчить досвід зарубіжних країн, у яких використовується громадсько-державна теорія, яка тяжіє до громадської теорії. Причому сприяння розвитку органів СОН може здійснюватися на державному рівні (СК, Данія, ІР, КІ, Королівство Швеція, Королівство Норвегія, Австралія, Королівство Марокко, Південно-Африканська Республіка, ФР тощо), або суб’єктами федерації (Республіка Індія, США, ФРН). У такому випадку складається ситуація, яку влучно охарактеризував О. В. Батанов: «Держава за допомогою правових засобів лише впорядковує самоврядну активність місцевого населення, не встановлюючи її» [23, с. 57].

Поміркуємо над доцільністю зосередити нормативно-правову регламентацію основних питань створення й діяльності органів СОН в

Україні на державному, а не на місцевому рівні. Адже на сучасному етапі в Україні органи місцевого самоврядування фактично можуть блокувати створення й діяльність органів СОН на відповідній території (як це відбувається, наприклад, у місті Київ). Потенціал органів СОН, як правило, розглядається органами місцевого самоврядування як реальна загроза їхнім повноваженням. Тому органи місцевого самоврядування досить рідко зацікавлені у створенні дійсно незалежних від їхнього впливу, «сильних» органів СОН. На сучасному етапі, якщо органи місцевого самоврядування сприяють створенню і діяльності органів СОН у випадку, якщо вже створено локальну нормативно-правову базу, відповідно до положень якої органи СОН є фактично «продовженням» органів місцевого самоврядування у мікрорайонах, кварталах, на вулицях, у будинках тощо.

Органи СОН матимуть найбільший обсяг незалежності в разі втілення в державі громадської теорії місцевого самоврядування (теоретично), менший – у разі втілення громадсько-державної теорії, яка тяжіє до громадської теорії (СК, США, ФР, Республіка Індія, Португальська Республіка, значна частина країн із демократичним державним режимом) і будуть майже повністю залежними від органів публічної влади у разі втілення державної теорії місцевого самоврядування (РБ, РУ, Азербайджанська Республіка, Куба, КНР, більшість країн із антидемократичним державним режимом) або громадсько-державної теорії місцевого самоврядування, яка тяжіє до державної теорії (Україна, РФ, РМ, Республіка Косово, деякі інші країни). Звісно, це тільки один із чинників, які впливають на ступінь незалежності органів СОН, але один із найвагоміших.

4.2. Функції і повноваження органів самоорганізації населення

Функції органів СОН в Україні почали привертати увагу дослідників після того, як ці органи увійшли до системи місцевого самоврядування. До

цього періоду вчені розглядали функції будинкових, вуличних та ін. комітетів у сукупності з іншими видами органів громадської самодіяльності.

О. Г. Остапенко пропонує визначати категорію “функції органів СОН» як основні напрямки і види їх діяльності щодо участі у вирішенні питань місцевого значення, зумовлені соціальним призначенням цих органів, їх роллю в суспільстві, та іншими завданнями, передбаченими Конституцією України та законами України, статутами територіальних громад, положеннями про ці органи та іншими нормативними актами [313, с. 4].

Аналізуючи чинне законодавство і практику діяльності органів СОН, дослідники виділяють такі функції цих органів:

– В. Ф. Погорілко і В. Л. Федоренко: створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення; задоволення їх (жителів) соціальних, культурних, побутових та інших потреб шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг; участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території [325, с. 328];

– Д. В. Кольцова: традиційні функції (представницька, фінансова, екологічна, облікова, культурна), а також такі функції, як економічна (прогнозування економічного розвитку території, участь у прийнятті управлінських рішень із питань розвитку території, планування розвитку території); інформаційна (інформаційний зв’язок із громадянами, обговорення проектів рішень із розвитку територіального утворення); виробнича (задоволення матеріальних послуг і потреб мешканців, робота з підвищення рівня якості надання місцевих послуг); безпека діяльності (юридична підтримка громадян, громадських організацій при захисті їхніх прав, охорона громадського порядку); адміністративна (управління кадрами органів СОН: підготовка, підвищення кваліфікації, розподіл кадрів); соціальне партнерство (взаємозв'язок між роботодавцями, громадськими організаціями, громадянами, органами місцевого самоврядування, органами державної влади) [150, с. 8–9];

– А. С. Крупник: інтегруюча функція, яка полягає в зміцненні

міжособистісних зв'язків і в об'єднанні зусиль людей; функція соціального контролю за діяльністю і поведінкою членів колективу; функція задоволення повсякденних потреб членів територіального колективу; виховна функція, яка пов'язана з формуванням активності членів колективу; політична функція, яка покликана представляти інтереси населення за місцем проживання і забезпечувати реалізацію громадянами конституційного права брати участь в управлінні державними і громадськими справами [186];

– О. Г. Остапенко запропонувала класифікувати функції органів СОН за формами діяльності: на правотворчу, правозастосовну, контрольну, установчу й правоохоронну; за характером діяльності: на представницьку й інтегративну; за об'єктами впливу (сферами діяльності): на політичну, економічну, соціальну, культурну, екологічну, ідеологічну, виховну та ін. [313, с. 5].

Виділення такої кількості функцій органів СОН свідчить про значущість цих органів на сучасному етапі та про високий рівень уваги дослідників до їх діяльності. Але уявляється, що їх кількість має бути значно меншою, оскільки це випливає із сутності категорії «функція». На думку А. Р. Крусян, функції певного органу – це основні, головні напрямки його діяльності, які зумовлені природою цього органу та тими цілями та завданнями, що стоять перед ними [187, с. 45–50]. В органів СОН є багато напрямків діяльності, але лише декілька з них можна вважати основними. Для визначення цих напрямків розглянемо завдання, які стоять перед цими органами. О. Г. Остапенко у визначенні категорії «функції органів СОН» детально перерахувала державні й локальні нормативно-правові акти, які містять норми стосовно органів СОН. Однак більшість локальних актів у цьому питанні обмежується повторенням норм чинного законодавства.

Основні завдання органів СОН закріплено в ст. 3 Закону «Про органи самоорганізації населення»: 1) створення умов для участі жителів у розв'язанні 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.

Закон «Про органи самоорганізації населення» майже повторює Положення 1975 р. Таким чином, визначенні у ньому завдання органів СОН більшою мірою притаманні будинковим, вуличним, квартальним та ін. комітетам із публічною природою. Уважаємо, що створення органів СОН із громадською природою потребує перегляду цієї статті з урахуванням основних функцій інститутів добровільного неприбуткового сектора.

При розгляді дефініції «добровільний неприбутковий сектор» було досліджено декілька визначень, у тому числі функціональне. На думку його авторів, надати одне з прийнятних визначень добровільному неприбутковому сектору є можливим, перерахувавши основні функції інститутів цього сектора. Однак серед дослідників немає єдності, коли йдеться про функції його інститутів. Так М. Брентон пропонує виділяти: функцію надання послуг; функцію взаємної допомоги; функцію груп тиску; функцію надання ресурсів іншим інститутам добровільного неприбуткового сектора та координації їхніх дій [628]. Усі інші дослідники погоджуються лише з виділенням функції надання послуг та пропонують поряд із нею виокремлювати:

– інноваційну функцію; правозахисну функцію; функцію розвитку місцевого співтовариства (Дж. Кендал, [669, с. 61]);

– функцію каталізації соціальних, економічних і політичних змін на рівні груп чи індивідуальних дій; функцію створення синергії серед різних агенцій та ініціатив через будування «партнерства» (функція розвитку співтовариств – *Н. М.*), Д. Льюїс [672, с. 3];

– функцію соціального підприємництва (соціальні підприємства поєднують комерційні та благодійницькі цілі); функцію мобілізації громадян на політичні, правозахисні дії, та будівництва соціального капіталу в межах співтовариств; функцію розвитку особистості (П. Фрамкін [658, с. 25]).

Причому кожен з авторів зазначає, що різноманітність інститутів

добровільного неприбуткового сектора призводить до неможливості виділення функцій, притаманних кожному з інститутів. На їхню думку, організації третього сектора виконують або всі, або деякі з наведених функцій.

Узагальнивши наведені вище погляди, можна зробити висновок, що інститутам добровільного неприбуткового сектора притаманна одна або декілька таких функцій:

– функція надання послуг (в тому числі популяризація різноманітних інновацій та соціального підприємництва; інститути добровільного неприбуткового сектора іноді характеризують як «бізнес із публічною місією» [661, с. xvii]);

– функція розвитку співтовариств (у тому числі популяризація взаємної допомоги та сприяння розвитку особистості);

– правозахисна функція (у тому числі через мобілізацію громадян на певні політичні дії, об’єднання їх у групи тиску (інститути добровільного неприбуткового сектора часто характеризують як «політичних підприємців» [677])). Каталізація соціальних, політичних та економічних змін знаходить свій вияв як у межах цієї функції, так і в межах функції розвитку співтовариств;

– функція надання ресурсів іншим інститутам добровільного неприбуткового сектора та координації їхніх дій.

Уважаємо, що розгляд функцій органів СОН в Україні на сучасному етапі, а також надання відповідних рекомендацій має супроводжуватися розглядом компетенції будинкових, вуличних, квартальних тощо комітетів.

П. М. Любченко стверджує, що компетенція є правовим засобом здійснення функцій, правовою формою виразу функцій. Розглядаючи компетенцію органів місцевого самоврядування, він зазначає, що її складовими є:

– повноваження (забезпечена законом вимога вповноваженого суб’єкта певної поведінки і дій, звернена до фізичних та юридичних осіб, вид і ступінь

впливу на учасника правових відносин із метою задоволення його законного інтересу, досягнення певного соціально корисного результату);

– предмет відання (визначені в законодавстві в тій чи іншій формі суспільні відносини, що являють собою предмет правового регулювання; предмети відання можуть бути закріплені в розділах, що називаються «Компетенція», «Повноваження» або «Права і обов'язки», де перераховуються відповідні сфери суспільних відносин і стосовно них указуються повноваження органу) [200, с. 45 – 55, 59].

Ця теза стосовно органів СОН була розвинута О. Г. Остапенко в одному із розділів її дисертаційного дослідження (розділ 2. «Механізми реалізації функцій та компетенції органів самоорганізації населення»). Зокрема, вона:

– надала поняття повноваженням органів СОН як закріпленим нормативно-правовими актами й нормами статутного права видам і мірам можливої й необхідної поведінки (права та обов'язки) органу з метою реалізації його завдань, досягнення певного соціально корисного результату і забезпечених системою гарантій, які сприяють їх реалізації, що мають похідний від повноважень органів місцевого самоврядування характер;

– визначила, що до предметів відання органів СОН належать: соціально-економічний і культурний розвиток відповідної території; благоустрій території в межах дії цього органу; охорона довкілля; пам'яток історії й культури; будівництво й ремонт шляхів, тротуарів, комунальних мереж, об'єктів загального користування; соціальний захист громадян; охорона громадського порядку і здійснення протипожежних заходів; облік громадян; розгляд звернень громадян, їх прийом. О. Г. Остапенко також зазначила, що до предметів відання таких органів може належати господарська діяльність, створення підприємств, контроль за їх діяльністю та їх ліквідація [313, с. 4, 11].

Обидва твердження викликають певні зауваження. Але перш ніж висловити їх, розглянемо відповідні положення Закону «Про органи самоорганізації населення». Він поділяє повноваження органів СОН на:

– власні повноваження органу СОН – повноваження, надані відповідно до Конституції та законів України сільською, селищною, міською або районною в місті (у разі її створення) радою органу СОН під час його утворення. Однак це формулювання є не досить точним. Сільська, селищна, міська або районна в місті (у разі її створення) рада надають дозвіл на утворення органу СОН. Але повноваження, який цей орган здійснюватиме, обирають члени територіальної мікрогромади, які вирішують питання про створення органу СОН із числа тих, що закріплені у Законі «Про органи самоорганізації населення»;

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

Припускаємо, що саме делеговані повноваження органів СОН матимуть похідний від повноважень органів місцевого самоврядування характер, а не всі повноваження органів СОН, як це стверджує О. Г. Остапенко.

Що ж до предметів відання органів СОН, то позиція О. Г. Остапенко уявляється справедливою і чіткою, коли йдеться про першу частину переліку. Але коли автор зазначає, що «до предметів відання таких органів може належати господарська діяльність, створення підприємств, контроль за їх діяльністю та їх ліквідація», то не досить зрозуміло, що саме мається на увазі: чи пропозиція надати відповідні повноваження органам СОН, чи констатація факту, що окремі органи СОН вже мають такі повноваження? В останньому випадку твердження автора є необґрунтованим, адже органи місцевого самоврядування досі не делегували відповідних повноважень органам СОН, а ст. 14 Закону «Про органи самоорганізації населення», яка містить вичерпний перелік власних повноважень органів СОН, таких можливостей їм не надає.

Отже, в Україні в законодавстві встановлено завдання органів СОН і закріплено перелік повноважень, яких вони можуть набувати за своїм бажанням, а також надано можливість отримувати делеговані повноваження,

які виконуються додатково, разом із власними повноваженнями.

Чинний Закон «Про органи самоорганізації населення» містить такі норми щодо реалізації власних повноважень органів СОН:

– комітет набуває власних повноважень з дня його легалізації;

– комітет, як правило, не може бути позбавлений власних повноважень до припинення його діяльності в установленому законом порядку;

– відповідна місцева рада передає комітету кошти, а також матеріально–технічні та інші ресурси, необхідні для реалізації зазначених повноважень, здійснює контроль за їх виконанням.

На сучасному етапі будинкові, вуличні, квартальні та ін. комітети в Україні діють за принципом «заборонено все, що не дозволено законом». Такий же принцип використовується і для інших інститутів із публічною природою: для органів державної влади, для органів місцевого самоврядування. Натомість, інститути добровільного неприбуткового сектора у своїй діяльності керуються принципом «дозволено все, що не заборонено законом». Отже, перегляд принципу, яким керуються комітети в процесі свого функціонування, сприятиме появі органів СОН із громадською природою.

Наявність у законодавстві вичерпного переліку власних повноважень, усі з яких є обов’язковими для виконання органами СОН, призводить до утворення будинкових, вуличних та ін. комітетів із публічною природою. Прикладами можуть служити РБ (ч. 11 ст. 29 Закону «Про місцеве управління та самоврядування в Республіці Бєларусь» [246]), Киргизька Республіка (ст. 50 Закону «Про місцеве самоврядування і місцеву державну адміністрацію» [245]), деякі інші держави, серед яких найбільш типова в цій групі країна – РФ. У РФ відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Російській Федерації», органи ТГС: 1) представляють інтереси населення, яке проживає на відповідній території; 2) забезпечують виконання рішень, ухвалених на зборах і конференціях громадян; 3) *можуть* (виділення – Н.М.) здійснювати господарську діяльність з утримання житлового фонду,

благоустрою території, іншу господарську діяльність, спрямовану на задоволення соціально-побутових потреб громадян, як за рахунок коштів вказаних громадян, так і на основі договору між органами ТГС і органами місцевого самоврядування з використанням коштів місцевого бюджету; 4) вправі вносити до органів місцевого самоврядування проекти муніципальних актів, які підлягають обов'язковому розгляду цими органами і посадовими особами місцевого самоврядування, до компетенції яких віднесено прийняття вказаних актів.

Отже, в Україні територіальним мікрогромадам при створенні органу СОН надається право обирати з переліку ті повноваження, які вони вважають за потрібне при створенні, а також коригувати цей вибір у процесі функціонування. Для органів ТГС передбачена лише одна можливість вибору: провадити чи не провадити господарську діяльність у чітко визначених сферах.

У РФ на локальному рівні перелік повноважень може бути розширено відповідними суб'єктами, але це не є обов'язковим. Наявність такої можливості є ще одним аргументом на користь того, що органи ТГС розглядаються як органи з публічною природою. Так у м. Сочі діє затверджена Головою м. Сочі від 17 червня 1999 р. Постанова «Про перелік повноважень, що передаються органам територіального громадського самоврядування м. Сочі» (із змінами та доповненнями від 27 липня 2001 р.). У ній зазначено, що з метою підвищення ролі й відповідальності органів ТГС, покращання їхньої взаємодії з територіальними і структурними органами виконавчої влади місцевого самоврядування м. Сочі з безпосереднього вирішення окремих питань соціально-економічного розвитку підвідомчих територій і в інтересах жителів міста, керуючись Федеральним Законом «Про місцеве самоврядування в Російській Федерації», голова міста постановив затвердити Перелік повноважень, що передаються органам ТГС органами місцевого самоврядування: адміністраціями районів, сільських і селищних округів у м. Сочі.

Додаток до Постанови – «Перелік повноважень, які передаються органам ТГС м. Сочі» – містить майже 5 сторінок. У ньому перераховуються виключно повноваження, які *обов'язково* (виділення – Н.М.) виконуються органами ТГС, за такими сферами:

– планування, бюджет, фінансування, облік (брати участь у розробленні і вносити на розгляд відповідних територіальних органів виконавчої влади міста пропозиції і проекти планів, а також програм соціально-економічного розвитку території мікрорайону; самостійно затверджувати структуру органу ТГС і надавати пропозиції щодо розміру витрат на його утримання тощо);

– управління муніципальною власністю, взаємовідносини з підприємствами, установами, організаціями на території мікрорайону (брати участь у роботі районної комісії з вирішення питань експлуатації нежитлових приміщень в інтересах мешканців мікрорайону при укладенні договорів оренди приміщень, що перебувають у муніципальній власності тощо);

– використання землі та інших природних ресурсів (здійснювати громадський контроль за дотриманням екологічних і протипожежних норм і правил; надавати відповідним територіальним органам виконавчої влади місцевого самоврядування думку жителів відповідного мікрорайону у формі протоколу сходу громадян чи протоколу засідання вибірного органу ТГС із питань відведення землі для побудови чи розширення на цій території підприємств, житлових будинків, інших об'єктів соціально-культурного і виробничого призначення, розміщення підприємств торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування, шкіл, поліклінік та інших соціально-культурних установ, а також режиму їхньої роботи тощо);

– будівництво, транспорт, зв'язок (виступати як замовник щодо будівництва і ремонту об'єктів соціальної і промислової інфраструктури, які утворюються за рахунок наявних коштів чи на основі дольової участі, інвестування у будівництво тощо);

– житлово-комунальне господарство (спільно з адміністраціями районів, сільських і селищних округів організовувати вибори і функціонування

вуличних (квартальних), будинкових комітетів, надавати їм методичну допомогу і контролювати їхню роботу, у тому числі з обліку громадян, які тимчасово проживають на території мікрорайону; за згодою власників житла брати участь в організації кондомініумів, у комісіях з обстеження технічного стану житлового фонду, інженерних мереж, інших об'єктів комунального господарства, у складенні дефектних відомостей тощо);

– торгівля (брати участь у вирішенні питання (у порядку узгодження) про дозвіл розміщення тимчасових об'єктів торгівлі, громадського харчування і сфери послуг на відповідній підвідомчій території міста; організовувати громадський контроль за дотриманням правил торгівлі і обслуговування на території мікрорайону відповідно до Федерального закону «Про захист прав споживачів», санітарно-епідеміологічних норм і правил);

– забезпечення законності (організовувати роботу пункту охорони громадського порядку на території мікрорайону і зустрічі дільничних інспекторів із мешканцями мікрорайону і сприяти органам державної інспекції безпеки дорожнього руху у сфері безпеки дорожнього руху; спільно з органами виконавчої влади місцевого самоврядування організовувати вибори із числа активістів мікрорайону і роботу товариських судів домових, вуличних і квартальних комітетів; брати участь у залученні громадян до правоохоронної діяльності; брати участь у роботі адміністративної комісії при розгляді окремих адміністративних правопорушень, учинених на території мікрорайону; складати акти–інформації на порушників санітарного режиму і встановленого порядку землекористування для подальшого передання вказаних документів до відповідних органів для притягнення до відповідальності за наявності на те підстав, указаних господарюючих і інших суб'єктів цивільно–правових відносин тощо);

– соціально-побутове обслуговування (брати участь у роботі з надання соціальної допомоги жителям мікрорайону, що проводиться органами соціального захисту населення; організовувати спільно з відділом зайнятості населення міста громадські оплачувані роботи з благоустрою, будівництва і

ремонту доріг, будівель і споруд за рахунок наявних і залучених коштів, а також коштів бюджету тощо) [251].

Таким чином, цей локальний акт передбачає передачу визначеного органом місцевого самоврядування розгорнутого переліку повноважень одразу всім органам ТГС, без попереднього погодження цього питання із самими органами ТГС (які цілком ймовірно, не будуть зацікавлені у здійсненні деяких із них) та без попереднього з'ясування можливості виконання таких повноважень цими органами.

Однак досвід РФ у сфері визначення функцій і повноважень органів ТГС є вартим запозичення, коли йдеться про надання органам СОН можливості вести господарську діяльність. У РФ для них діють ті ж правила, що і для інших неприбуткових організацій. Це уявляється дуже вдалим, адже не існує необхідності розробляти якісь нові норми, які будуть стосуватися виключно органів СОН, проводити апробацію цих норм на практиці, – доцільніше скористатися вже чинними нормативно-правовими актами. Інші українські дослідники будинкових, вуличних та ін. комітетів (А. С. Крупнік, О. С. Орловський, О. В. Прієшкіна) також зазначали, що органам СОН потрібно надати можливість вести господарську діяльність. Але автором уперше запропоновано поширити на будинкові, вуличні та ін. комітети норми Закону України «Про об'єднання громадян» і відповідних підзаконних актів. Можливо, така ідея не з'являлася протягом тривалого часу тому, що, як зазначила О. В. Пушкіна, при дослідженні права на свободу об'єднання «здебільшого робиться акцент саме на політичні об'єднання громадян, які дозволяють акумулювати політичну енергію окремих верств населення …, артикулювати їх основні цілі та інтереси, підвищувати політичну активність та спрямовувати їх у конструктивне русло» [481, с. 4].

Також цікавим для запозичення міг би стати досвід наділення органів ТГС правом локальної нормотворчої ініціативи. Відповідно до нього органи СОН можуть отримати право вносити на розгляд органів місцевого самоврядування проекти нормативно-правових актів, а на органи місцевого

самоврядування покладається обов'язок такий проект розглянути. З іншого боку, це дублюватиме наявний в Україні інститут місцевих ініціатив, яким можуть скористатися члени територіальних мікрогромад. На сучасному етапі їх використання, однак, є ускладненим, оскільки Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» присвячує місцевим ініціативам тільки одну статтю, надаючи право врегулювати порядок їх здійснення місцевим радам. Місцеві ж ради не зацікавлені у прийнятті відповідних Положень «Про місцеві ініціативи», обмежуючись лише фрагментарною регламентацією цього інституту в Статутах територіальних громад. Станом на грудень 2009 р. виняток становлять лише Вінниця і Коростень, де відповідно із 2003 і 2007 років діють локальні акти про місцеві ініціативи [383; 461].

Досвід РФ є типовим для держав, у яких аналоги органів СОН включаються до системи місцевого самоврядування зокрема, та у яких використовується громадсько-державна теорія місцевого самоврядування, яка тяжіє до державної теорії. Що ж до країн із громадсько-державною теорією місцевого самоврядування, яка тяжіє до громадської теорії, типовим представником є СК.

У СК, коли йдеться про закріплення повноважень аналогів органів СОН – центрів МС, національне законодавство керується принципом «дозволено все, що не заборонено законом» (доктрина *ultra vires)*. Центри МС належать до інститутів добровільного неприбуткового (третього) сектора, і здебільшого є благодійницькими структурами.

Із метою позбутися частини застарілих норм і оновити деякі з них, у 2006 р. Парламентом СК було прийнято Акт «Про благодійництво». Але й у ньому нормативної дефініції терміна «благодійництво» не існує. Використовується доктринальне визначення з найбільш авторитетного підручника з благодійницького права О. Тюдора, точніше навіть не дефініція, а перелік невід'ємних ознак благодійництва: «благодійницький інститут повинен відповідати трьом вимогам. По–перше, мета інституту повинна мати благодійницький характер... По–друге, він має функціонувати на користь

суспільства, і, по–третє, – бути виключно благодійницьким» [726, с. 2]. Однак це визначення уявляється дещо тавтологічним, адже автор стверджує, що благодійницьким інститутом є інститут, мета діяльності якого має благодійницький характер та який здійснює виключно благодійницьку діяльність. Тому більш прийнятною вважаємо позицію державного регулятора благодійницької діяльності – Комісії з питань благодійництва в Англії та Уельсі, яка розглядає інститут благодійницьким при наявності двох ознак:

1) альтруїзм – благодійницькі інститути не займаються розподілом прибутку між засновниками, бенефіціарами та (або) іншими пов'язаними особами;

2) суспільна корисність. Вона характеризується дослідниками із залученням великої кількості правових норм, істотну частину яких становлять положення судових прецедентів. Найбільш старою із чинних правових норм, що містить перелік суспільно корисних видів діяльності, які вважаються благодійницькими, є преамбула до Статуту про благодійницькі цілі 1601 р. (Статут Єлизавети I). Відповідно до цієї преамбули, благодійницькими є: допомога хворим, безпорадним та бідним; утримання хворих та покалічених солдатів та моряків; утримання безоплатних шкіл; ремонт мостів, портів, церков, доріг; надання освіти сиротам, допомога або утримання виправних установ тощо [694, с. 8–9]. У 1891 р. у тексті судового прецеденту було закріплено, що мета діяльності інституту є благодійницькою, якщо вона стосується або допомоги бідним, або розвитку освіти, або розвитку релігії, або інших цілей, які є суспільно корисними для співтовариства, але не підпадають під жодну з перерахованих категорій» [692, с. 432]. Також слід зазначити, що не всі види діяльності, які є суспільно корисними, водночас визнаються благодійницькими. Однак кожен із видів благодійницької діяльності є водночас суспільно корисним.

На сучасному етапі благодійницькі інститути реєструє спеціальний державний регулятор – Комісія з питань благодійництва в Англії та Уельсі,

перевіряючи:

– чи є мета їхньої діяльності суспільно корисною;

– чи є мета їхньої діяльності благодійницькою відповідно до чинного законодавства. Для законодавства та судової практики СК з питань благодійництва є характерними часті зміни, і тому кожному інституту приділяється суттєва увага. Мета діяльності, яка протягом сторіч не вважалась благодійницькою, може бути визнана такою, або навпаки – перестати вважатися благодійницькою з огляду на зміну соціальних та економічних обставин. Якщо таке питання в судовому порядку ще ніколи не розглядалося, використовують судження за аналогією, у разі, якщо таку аналогію можна провести з іншими цілями, які визнавались благодійницькими раніше.

Отже, у законодавстві, крім вимог до функцій благодійницьких інститутів, інших вимог для центрів МС не існує. Комісія з питань благодійництва в Англії та Уельсі, роблячи огляд чинного законодавства для центрів МС стосовно їх функцій і повноважень, взагалі не надає ніяких переліків і посилань на них. Комісія наголошує лише, що центри МС створюються з метою задоволення потреб членів відповідних територіальних мікрогромад, і, оскільки ці потреби досить швидко змінюються, пропонує свою консультативну допомогу, коли йдеться про пошук, по–перше, самих потреб, і, по–друге, їх задоволення. Тобто центри розвитку МС мають можливість швидко реагувати на потреби територіальної мікрогромади, переходячи від одного виду благодійницької діяльності до іншого; часто для цього їм навіть не потрібно дотримуватися ніяких формальностей (вносити зміни до статутних документів, отримувати дозволи від муніципальних органів тощо).

Така гнучкість у нормативно-правовій регламентації діяльності органів СОН є привабливою, але головне – її відносно легко досягти: внести зміни до Закону «Про органи самоорганізації населення» зазначивши, що перелік власних повноважень комітетів не є вичерпним, водночас розповсюдивши на

органи СОН дію Закон «Про об'єднання громадян».

На сучасному етапі цей перелік включає 14 повноважень, але це не означає, що всі 14 повноважень має кожен будинковий, вуличний та ін. комітет. Які саме повноваження вони матимуть, визначається окремо загальними зборами членів територіальної мікрогромади при створенні органу СОН; кількість повноважень може змінюватися протягом періоду існування комітету.

Законопроект № 2108 містить практично такий же перелік повноважень, що й чинний Закон «Про органи самоорганізації населення», але з уточнюючими змінами переважно редакційного характеру. Єдиною істотною відмінністю є позбавлення будинкових, вуличних та ін. комітетів повноваження «вести облік громадян за віком, місцем роботи чи навчання, які мешкають у межах території діяльності органу самоорганізації населення».

Уважаємо, що пропозиція щодо оптимізації нормативно-правової регламентації повноважень органів СОН буде доцільною тільки у випадку виключення їх із системи місцевого самоврядування і розгляду будинкових, вуличних та ін. комітетів як інститутів добровільного неприбуткового сектора. Уважаємо, що з огляду на близькість їхніх функцій, така реформа є цілком можливою.

На сучасному етапі інститутам добровільного неприбуткового сектора притаманні: функція надання послуг; функція розвитку співтовариств; правозахисна функція; функція надання ресурсів іншим інститутам добровільного неприбуткового сектора та координації їхніх дій.

Співвідносячи функції, які виконують органи СОН, із функціями інститутів добровільного неприбуткового сектора, розмірковуємо, що на сучасному етапі будинковим, вуличним та ін. комітетам із функцій інститутів третього сектора не притаманна лише функція надання ресурсів іншим інститутам добровільного неприбуткового сектора та координації їхніх дій. Очевидно, така ситуація склалася тому, що виконання цієї функції пов'язано з наявністю матеріальної незалежності та з можливістю вести господарську

діяльність, якої органи СОН на сучасному етапі не мають.

Відсутність у будинкових, вуличних та ін. комітетів матеріальної незалежності і можливості вести господарську діяльність негативно впливає і на виконання будинковими, вуличними та ін. комітетами функції надання послуг. Фактично вони можуть розраховувати тільки на трудову участь членів органу СОН і добровольців. Це спостереження є важливим у контексті існування органів СОН із громадською природою. Адже всі дослідники інститутів добровільного неприбуткового сектора на перше місце ставлять саме функцію надання послуг. Із цієї точки зору для України є корисним багатий досвід країн, де аналоги СОН не включаються до системи місцевого самоврядування (наприклад СК).

На нашу думку, найбільш цікавим буде британський досвід не просто надання публічних послуг, а їх надання на замовлення муніципальних або державних органів (інститутів публічного сектора). Це явище отримало назву «контрактна культура». Контрактна культура почала привертати пильну увагу дослідників СК у 80-х рр. минулого століття, коли «державна підтримка сектора (добровільного неприбуткового сектора – *Н. М.*) в Британії значно розширилася. Країна витрачала значні кошти, щоб забезпечити соціальне житло, професійну підготовку безробітних» [619, с. 2].

Сторонами такого контракту повинні бути інститут добровільного неприбуткового сектора і інститут публічного сектора. Він завжди укладається в письмовій формі; предметом контракту є постачання товарів переважно колективного або квазіколективного споживання. Текст контракту обов’язково повинен містити інформацію про його предмет, строк дії, фінансові взаємовідносини сторін та їхні зобов’язання, а також про санкції, які можна застосувати до кожної зі сторін у разі порушення нею умов контракту.

Е. Джеймс дослідила мотивацію державних і муніципальних службовців, які приймають рішення про укладення контрактів з інститутами добровільного неприбуткового сектора, і дійшла висновку, що до таких

контрактів вдаються, тому що:

1) є необхідність у диференційованому постачанні товарів (за ознакою мови, релігії тощо), то його легше здійснити, залучивши відповідні інститути добровільного неприбуткового сектора;

2) цим інститутам іноді простіше та дешевше, ніж органам публічної влади, збирати оплату за постачання товарів (це стосується тільки постачання товарів індивідуального споживання, в інших випадках з'являється проблема «безбілетника» – *Н. М.*);

3) собівартість постачання того ж товару в інституту добровільного неприбуткового сектора може виявитися нижчою, ніж в інституту публічного сектора [666, с. 24].

Ці аргументи пояснюють переваги укладення контрактів для інститутів публічного сектора, але не те, чому до надання відповідних послуг залучаються інститути саме добровільного неприбуткового, а не приватного прибуткового (бізнес) сектора.

Одне з пояснень пропонують дослідники із США – прибічники теорії довіри (економічної теорії існування інститутів добровільного неприбуткового сектора у ринковій економіці). Відповідно до неї, за наявності можливості вибору споживачі оберуть використовувати товар, який постачає інститут добровільного неприбуткового, а не приватного прибуткового сектора. На думку автора теорії Г. Хансманну, інститути добровільного неприбуткового сектора мають більшу довіру споживачів, тому що їх основною метою не є отримання прибутку.

Проте таке пояснення вважають переконливим не всі вчені. Р. Штейнберг піддає сумніву ідеї Г. Хансманну, зазначаючи: «Уважається, що інститути добровільного неприбуткового сектора варті більшої довіри, тому що вони не розподіляють отриманий прибуток серед своїх засновників. Але в цьому є і негативна риса, оскільки ці інститути позбавлені пильного контролю засновників, вони можуть функціонувати менш відповідально та ефективно» [717, с. 162].

Навіть скептично налаштовані до цієї тези теорії довіри вчені приєднується, однак, до іншого її положення: потенційні добровольці будуть із більшою ймовірністю віддавати свої гроші та свій час інституту добровільного неприбуткового сектора, у тому числі аналогу органу СОН, ніж інституту приватного прибуткового сектора. Адже вони будуть переконані в тому, що їхні зусилля не служитимуть збагаченню керівників та власників інституту приватного прибуткового сектора. Отже, у разі неповного фінансування проекту інститутом публічного сектора в інститутів добровільного неприбуткового сектора буде більше шансів знайти необхідні ресурси для його реалізації [712, с. 14].

Інші вчені доповнюють ці міркування такими ідеями:

– «неприбуткові організації, на відміну від уряду, мають інші цінності. Вони можуть діяти, незважаючи на потреби всього суспільства чи думку платників податків. Їм не обов'язково постачати стандартні товари, орієнтуючись на «середньостатистичного» виборця. Вони можуть залучати добровільні пожертви та надихати громадян допомагати їм безоплатно, що є ускладненим для держави» [712, с. 12];

– «контрактна культура (отже, й укладення контрактів) дозволяє децентралізувати ті державні програми надання соціальної допомоги, які потребують цього» [712, с. 71];

– «контракти з неприбутковими інститутами також дозволяють, наскільки це є можливим, залучити споживачів до процесу планування надання послуг» [696];

– «такі контракти, крім економічної ефективності, сприяють збільшенню вибору, різноманітності, гнучкості та інноваційністі послуг, поглибленню спеціалізації;

– контракти надають можливість часткового контролю за діяльністю інститутів добровільного неприбуткового сектора;

– інколи інститути публічного сектора залучають інститути добровільного неприбуткового сектора до надання послуг у тих сферах, де

вони самі зазнали невдачі, щоб перекласти відповідальність у разі наступних провалів» [619, с. 4].

Наведені вище аргументи пояснюють переваги укладення контрактів для інститутів публічного сектора. Але в таких контрактах зацікавлені й інститути добровільного неприбуткового сектора, в тому числі центри МС. Наявність контракту, як правило, гарантує їм:

– стабільний фінансовий стан на відповідний період та значні фінансові надходження: «добровольчі установи, які залучені до контрактної культури, розпоряджуються ресурсами такого обсягу, про який їхні засновники і не мріяли» [731, с. 75];

– можливість організаційного зростання: «ті добровільні організації, які не мають укладених контрактів з інститутами публічного сектора, як правило, є меншими за розміром» [703, с. 20];

– можливість «збільшити обсяг роботи та, відповідно, допомогти більшій кількості людей» [710, с. 63]. Крім того, «з введенням контрактного режиму збільшилось число послуг, які надаються неприбутковими організаціями, вони стали різноманітнішими» [703, с. 144];

– допомогу в модернізації внутрішнього управління та роботи з добровольцями: «перехід до контрактів був важким для багатьох організацій. Водночас вони зауважують, що це стало каталізатором проведення покращань в управлінні та використанні певних аспектів менеджменту» [703, с. 35]. Додатково отримані за контрактом грошові кошти дають можливість найняти більшу кількість більш кваліфікованого персоналу.

Запозичуючи відповідний досвід СК для органів СОН, найбільшу увагу варто приділити проблемним питанням контрактної культури. Характеризуючи її вади, дослідники частіше зосереджуються на тому, що:

1) контрактна культура змінює не тільки природу окремих інститутів добровільного неприбуткового сектора, але й саму природу сектора в цілому. Учені констатують, що «законодавчо визначені права та обов’язки замінили традиційний дух добровільної діяльності» [651, с. 2]. Висловлюючи своє

негативне ставлення, автори використовують дуже мальовничі епітети. Так Р. Вілан назвав свою монографію, в якій ідеться переважно про контрактну культуру «Корозія благодійницьких інститутів: від морального відродження до контрактної культури» [731]. Д. Батслір та Р. Патон характеризують контрактну культуру як «дракона, який руйнує традиційні цінності добровільного сектора» [627, с. 48];

2) контрактна культура різко підвищує рівень залежності інститутів добровільного неприбуткового сектора від інститутів публічного сектора. С. Сміт і М. Ліпські справедливо зазначають, що «держава купує певну частину послуг неприбуткової організації, але її вплив на діяльність організації є не частковим, а повним – адже він стосується всієї роботи організації (управління, вимог до персоналу, контролю за виконанням контракту тощо)» [712, с. 6]. Ставлення дослідників до цього факту також є різко негативним, що знаходить своє відображення в критиці, яка висловлюється досить експресивно. Так у монографії Д. Морріз один із розділів навіть має назву «Контрактна культура» – культура залежності?» [676, с. 126]. Л. Рассел і Д. Скотт, розглядаючи природу інститутів добровільного неприбуткового сектора, ставлять запитання: «Добровільні чи квазіпублічні інститути?» [703].

З огляду на це припускаємо, що в разі запозичення відповідного досвіду СК, доцільно водночас вивчити способи вирішення цих проблем. Британські інститути добровільного неприбуткового сектора, і особливо центри МС, у пошуках альтернативних грантам інститутів публічного сектора та контрактам джерел прибутку дедалі частіше вдаються до фандрайзингу та встановлюють плату за свої послуги. «Менш популярним є шлях скорочення витрат та перегляду місії інституту та його наступна реструктуризація. І дедалі частіше інститути добровільного неприбуткового сектора об’єднуються для того, щоб лобіювати внесення змін у законодавство з метою нівелювання негативних наслідків контрактної культури – наприклад, вимагати укладення контрактів на більш тривалі строки» [712, с. 94].

Наступна функція – функція розвитку співтовариств для інститутів добровільного неприбуткового сектора (територіальних мікрогромад – для органів СОН) виявляється в тому, що за допомогою органу СОН створюються нові та зміцнюються вже існуючі прямі соціальні зв’язки між членами територіальних мікрогромад. Таким чином з’являються можливості для більш комфортного існування особистості, а також за умови напрацювання авторитету органу СОН. Стає можливим вплив на поведінку членів територіальної мікрогромади, що має елементи виховання, та, у разі необхідності, застосування заходів громадського впливу. Реалізації цієї функції може сприяти виконанню комітетами низки власних повноважень, які вони мають відповідно до чинного законодавства: вносити у встановленому порядку відповідні пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів, а також організовувати на добровільних засадах участь населення:

– у здійсненні охорони навколишнього природного середовища, проведенні робіт з благоустрою, озеленення та утримання в належному стані садиб, подвір’їв, вулиць, площ, парків, кладовищ, братських могил, обладнанні дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами тощо; із цією метою можуть створюватися тимчасові або постійні бригади, використовуватися інші форми залучення населення;

– у здійсненні охорони пам'яток історії та культури, у ліквідації наслідків стихійного лиха, у будівництві й ремонті шляхів, тротуарів, комунальних мереж, об'єктів загального користування з дотриманням встановленого законодавством порядку проведення таких робіт.

Крім того, у межах виконання цієї функції органи СОН можуть 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; організовувати допомогу людям поважного віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів, партизанів та військовослужбовців, малозабезпеченим та багатодітним сім'ям, а також самотнім особам, дітям–сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, вносити пропозиції із цих питань до органів місцевого самоврядування; надавати необхідну допомогу органам пожежного нагляду в здійсненні протипожежних заходів, організовувати вивчення населенням правил пожежної безпеки, брати участь у здійсненні громадського контролю за додержанням вимог пожежної безпеки; сприяти депутатам відповідних місцевих рад в організації їх зустрічей з виборцями, прийому населення і проведенні іншої роботи у виборчих округах. Інформуючи членів територіальних мікрогромад про свою діяльність, організовуючи обговорення проектів своїх рішень із найважливіших питань, органи самоорганізації населення також діють у межах функції розвитку територіальних мікрогромад.

Для реалізації правозахисної функції органи СОН:

– сприяють відповідно до законодавства правоохоронним органам у забезпеченні ними охорони громадського порядку;

– допомагають іншим органам державної влади та органам місцевого самоврядування, сприяють 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 в місті (у разі її створення) ради, рішень, прийнятих місцевими референдумами;

– допомагають додержанню прав членів територіальних мікрогромад, здійснюють контроль за якістю надаваних мешканцям жилих будинках на території діяльності комітету житлово-комунальних послуг та за якістю проведених ремонтних робіт.

Таким чином, в Україні органи СОН виконують функції:

– розвитку територіальної мікрогромади;

– правозахисну;

– надання послуг.

Отже, функції органів СОН і інститутів добровільного неприбуткового сектора майже збігаються. Це викликає запитання про доцільність уніфікувати нормативно-правову регламентацію здійснення своїх функцій органами СОН і інститутами добровільного неприбуткового сектора, більшість із яких керується у своїй діяльності Законом «Про об'єднання громадян». Однак на сучасному етапі органи СОН належать до системи місцевого самоврядування, тому поширити на них дію всіх норм цього закону було б передчасним. Навіть у разі наявності такої мети, перехід має бути поступовим. Перший етап має передбачати відмову від принципу «заборонено все, що не дозволено законом» на користь принципу «дозволено все, що не заборонено законом»; цей процес супроводжуватиметься виключенням органів СОН із системи місцевого самоврядування. На другому етапі доцільно відмовитися від закріплення переліку повноважень органів СОН у законодавстві.

Поки будинкові, вуличні та ін. комітети залишаються в системі органів місцевого самоврядування, перелік їхніх повноважень має залишатися невичерпним. Рекомендації втілено в Законопроекті (додаток А). З огляду на неможливість до реформування норм, що встановлюють фінансову і матеріальну основу діяльності органів СОН, приділити найбільшу увагу розвиненню функції надання послуг, на головне місце виходить реалізація функції розвитку територіальної мікрогромади.

Національний історичний досвід свідчить, що протягом перших десятиріч свого існування будинкові, квартальні та ін. комітети в містах використовувалися органами державної влади як потужний допоміжний засіб із виходу з кризових ситуацій, коли державних ресурсів бракувало. Таким чином, із боку держави увага приділялася виконанню цими комітетами тільки однієї з функцій сучасних органів СОН – функції надання послуг. Лише у 60-х рр. минулого століття радянські дослідники привернули увагу

до надзвичайно потужного потенціалу будинкових, квартальних та ін. комітетів для створення комфортного внутрішнього житлового середовища – психологічного клімату в оточенні особи за місцем проживання. У 1962 р. для поширення кращого досвіду, вийшла друком брошура О. А. Морєва «У дружній родині» (28 сторінок) із розповіддю про роботу одного з громадських домових комітетів м. Донецьк. Його було утворено з ініціативи самих мешканців, і члени комітету розповідали про те, з якими труднощами вони зустрічалися в роботі, про його структуру (голова, його заступник, секретар та чотири секції – з роботи серед дітей, з культурно-масової роботи, з керівництва роботами зі збереження і ремонту житлового фонду, з озеленення), про досягнення. Одна із заключних фраз книги пояснювала досить незвичну назву: «Колективними зусиллями мешканців було зроблено навіть більше, ніж передбачалося зробити. І це стосується не стільки того, що ми збудували, озеленили, навели порядок, чистоту, а головне – люди стали по–іншому ставитися один до одного – тепліше, щиріше, прямо як у хорошій дружній родині» [219].

На сучасному етапі в Україні становлення громадянського суспільства передбачає необхідність гармонійного розвитку всіх його складових – як окремо, так і через взаємодію та взаємодопомогу одна одній. У першу чергу розвиток іде на рівні, який є найбільш наближеним до кожної людини як члена громадянського суспільства, – на місцевому рівні. «Важливо зрозуміти, що територіальне громадське самоврядування – не просто елемент громадянського суспільства, але й головний фактор формування цього суспільства», – зазначає А. Епштейн [611, с. 89]. Адже «саме у малій спільноті ... він (мешканець – *Н. М.*) скоріше відчує необхідність брати до уваги не тільки власне «я», не тільки свої бажання, але й ураховувати інтереси сусідів, знаходити розумний, прийнятний компроміс. Базу для такого підходу до рішень, які приймаються для себе, формують вже родина та друзі з найближчих сусідів. Далі треба створювати умови для поступового розширення меж спільноти, у який особа керується здоровою суспільною

свідомістю, поступово доводячи її до свідомості громадськості» [141, с. 65].

Водночас цей процес сприятиме розвитку системи місцевого самоврядування в Україні, елементом якої є органи СОН. На думку дослідників, «місцеве самоврядування здійснюватиметься ефективно, якщо є тісна взаємодія всередині місцевої популяції. Такі горизонтальні взаємодії протистоять вертикалі тиску державного управління. Горизонтальні взаємодії формуються і сусідськими зв'язками, і мережею товариських відносин із колегами по роботі» [21, с. 95]. Адже у житті кожної особи надзвичайно важливим є її оточення: за місцем роботи, за місцем навчання, за місцем відпочинку. Найбільш важливим елементом оточення є мікросередовище – «безпосереднє соціальне оточення особистості; така безпосередня форма спільності, в рамках якої люди з'єднані спільними цілями та інтересами, близько знають та постійно спілкуються один з одним» [540, с. 124– 137].

Дослідники відзначають: оскільки в радянський період головний акцент робився на розвиток промисловості, практично всі українські міста мають дещо деформовану компонентно–функціональну структуру, що виявляється у нерозвиненості сфери обслуговування [492, с. 578]. Життя людини поза виробництвом було представлено як обслуговування процесу виробництва. Звідси логічно робився висновок про те, що всі прояви життєдіяльності розглядалися як засоби забезпечення трудових потенцій, поновлення сил трудящих для подальшого виконання трудової повинності [174]. «Центр міста у більшості «соцміст» був у буквальному значенні слова окупований містоутворюючими підприємствами, а міські окраїни повсюди перетворювалися на «селітебні зони» – спальні райони для короткострокового відпочинку після та до роботи ... Відверто кажучи, таке ставлення до міст було прихованою формою експлуатації населення» [4], – стверджують деякі вчені.

Отже, проблема покращання житлового середовища є нагальною. У цьому дослідженні розглядаються дві складові житлового середовища: зовнішнє (інфраструктура, необхідна для повноцінного існування та

самореалізації особи) і внутрішнє (психологічний клімат в оточенні особи за місцем проживання).

Архітектори стверджують, що «повноцінне житлове середовище (зовнішнє житлове середовище – *Н. М.*) передбачає дошкільні та дитячі установи і вечірні дитячі садки, загальноосвітні школи і школи мистецтв (причому саме тут, поряд, у твоєму комплексі), спортивні й ігрові майданчики і куточки тихого відпочинку, добре обладнані майстерні і приміщення для зустрічей один з одним ... Але щоб знати, який саме набір потрібен людям, які тут мешкають, необхідним є детальний соціальний портрет жителів з урахуванням всіх вікових груп, освітнього цензу, світу захоплень та інтересів» [490, с. 6–7]. Саме тут велику роль можуть відіграти органи СОН. Вони мають можливість сприяти покращанню зовнішнього житлового середовища при реалізації таких своїх повноважень, як:

– вносити в установленому порядку пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

– організовувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, проведення робіт із 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; із цією метою можуть створюватися тимчасові або постійні бригади, використовуватися інші форми залучення населення;

– 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 з дотриманням установленого законодавством порядку проведення таких робіт [427].

Таким чином, за допомогою органів СОН члени територіальних мікрогромад можуть вирішувати, яке саме зовнішнє житлове середовище

максимально ефективно задовольнить їхні потреби. Значущість оптимального зовнішнього середовища є настільки суттєвою, що ця проблема була включена однією з політичних партій до її передвиборно–агітаційних документів. Лідери цієї партії наголошували: «Щоб виконати завдання щодо створення в Україні розвинутого громадянського суспільства, важливого значення слід надавати створенню комунікаційних майданчиків та просторів. Це громадські будівлі, культурні центри, будинки молоді, клуби, кафе, кінотеатри та театри, дискотеки і спортивні споруди. Це і відкриті майданчики – сквери, парки, площі, стадіони, пішохідні зони тощо» [33, с. 177–178].

Судова практика свідчить, що органи СОН захищають відповідні інтереси членів територіальної мікрогромади у суді. Один із успішних прикладів цього – справа № А18/713-07 за позовом органу СОН «Будинковий комітет «Оберіг» будинку № 27 по Бульвару Слави», м. Дніпропетровськ, до Дніпропетровської міської ради про визнання нечинними рішення Дніпропетровської міської ради IV скликання № 120/29 від 13 липня 2005 р. про погодження Товариству з обмеженою відповідальністю «КСдевелопмент» місця розташування будівлі торговельного комплексу по бульвару Слави в районі буд. 17, і рішення Дніпропетровської міської ради V скликання № 153/8 від 6 грудня 2006 р. про передачу земельної ділянки по Бульвару Слави в районі будинку № 17 в оренду Товариству з обмеженою відповідальністю «КСдевелопмент». Проблема полягала в тому, що була забудована земельна ділянка рекреаційного призначення, яка використовувалася членами територіальної громади для відпочинку і дозвілля. При цьому не було виконано норми Закону України «Про планування і забудову територій» (в редакції закону, яка була чинна на момент прийняття оскаржуваних рішень), який встановлює правові та організаційні основи планування, забудови та іншого використання територій і спрямований на забезпечення сталого розвитку населених пунктів, передбачено, що при здійсненні планування і забудови територій на

місцевому рівні врахування громадських інтересів полягає у визначенні потреби територіальної громади в територіях, необхідних для розташування, утримання об'єктів житлово-комунального господарства, соціальної, інженерно-транспортної інфраструктури, вирішення інших завдань забезпечення сталого розвитку населеного пункту. У суді першої інстанції позивачу було відмовлено у задоволенні позовних вимог, але 21 вересня 2009 року Колегія суддів Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду Постанову Господарського суду Дніпропетровської області від 15 квітня 2008 р. у цій справі скасувала, а позов задовольнила [352]. Проте, існують і випадки, коли органи СОН подібні справи програють [350].

У цьому процесі може стати до нагоди досвід держав, які вже втілюють у життя норми Європейської міської хартії 1992 р.

Польські експерти вважають, що ця Хартія є більш важливою для «молодих» демократій, ніж для демократичних держав «зі стажем», посилаючись на національний досвід. І. Стержинська стверджує, що часто критикують плановий підхід до розвитку міст, який переважав за соціалістичних часів. Але його скасування призвело до того, що планування розвитку міст протягом майже десятиріччя практично не здійснювалося, що особливо погіршило зовнішнє житлове середовище. На її думку, ратифікація РП Європейської міської хартії 1992 р. змінила ситуацію на краще: у державі знов з’явилися стандарти розвитку міст [718, с. 39].

Повноцінне зовнішнє житлове середовище є важливим компонентом для створення комфортних умов існування людини, але не менш значущим є внутрішнє житлове середовище, тобто психологічний клімат, який склався між особами за місцем проживання. За даними соціологічних досліджень, у містах «у звичайному багатоквартирному будинку кількість знайомих сусідів в середньому не перевищує п’яти осіб. Атмосфера анонімності та розрізненості стала характерною рисою нових житлових районів» [233, с. 3].

Найбільшу роль у виникненні та зміцненні стійких соціальних зв’язків

між членами територіальних мікрогромад відіграє спілкування, особливо спілкування у вільний час (час, який не використовується безпосередньо ні для праці, ні для інших нагальних потреб, а залишається для вільної діяльності [578, с. 98]). Проблема дозвілля є особливо актуальною для міст. На думку дослідників, «у змісті дозвілля мешканців міста та мешканців села ще мають місце суттєві розбіжності. З огляду на специфіку сільськогосподарської праці селяни мають значно менше вільного часу для навчання та самоосвіти, занять фізичною культурою та спортом, ще недостатньо розвинутою є мережа закладів культури» [128, с. 137]. У містах, завдяки більш налагодженому побуту, у населення є більше вільного часу, ніж у сільського населення. Але «у середніх та великих містах місце проживання та місце роботи людини дуже часто розрізнені, сусідські зв'язки ослаблені або взагалі відсутні» [538, с. 116–117].

Зусилля органів СОН у напрямку формування прийнятного внутрішнього житлового середовища є тим більш нагальними, що «одноманітність масової забудови міст обертається серйозними психологічними проблемами ... Населення нових частин міст більш вразливе щодо депресії, тут більш поширеними є відповідні захворювання, – зазначає Т. Олексеєва–Бєскіна. – Медики зіштовхнулися із цим саме в нових районах. Екологи навіть запропонували назву такого стану – захворювання «туга нових міст»... Це специфічний синдром, причому в районах, де умови проживання зовні навіть є кращими, ніж у старому місті, та ще й у комунальній квартирі. Житлове середовище, що психологічно пригнічує осіб, доповнене відривом людини від старих зв'язків, знайомих, обстановки старого міста, її соціально-психологічного середовища, підриває можливість чинити опір стресам (починається все підвищенням стомленості, потім – депресія)» [6, с. 107].

Дослідники зазначають, що територіальна громада «виконує функцію опосередкування взаємозв'язку індивіда з великим суспільством» [87, с. 152]. Т. Олексеєва–Бескіна продовжує: «Людина у великому місті немов

захищається від нього: вона прагне жити у своєму, «малому» місті. Якщо окреслити просторову сферу життєдіяльності середньостатистичного жителя міста, то виявиться, що багатьох районів мегаполіса він не знає, або буває у них епізодично. Навіть традиційні для міста контакти, візити, дедалі більше замінюються телефонно–комп'ютерними діалогами. У своєму «малому» місті людина ховається від великого міста, у яке їй дедалі складніше інтегруватися... Місто можна уявити як цупку тканину таких «малих» міст індивідів, їхніх груп» [5, с. 84].

Органи СОН не тільки виявляють такі проблеми, але й сприяють їх вирішенню. Це в комбінації із досить низьким рівнем життя більшості населення в Україні є нагальним питанням. Ураховуючи, що «народні маси шукають вирішення проблем, спираючись на ресурси малих груп» [155, с. 46]» та те, що «період кризи водночас оживляє традиції» [602, с. 99], допомога будинкових, вуличних та ін. комітетів уявляється доцільною та доречною. Для розроблення конкретних планів дій і пропозицій є доцільним звернутися до зарубіжного досвіду «розбудови громад» (community development), який передбачає і роботу з територіальними мікрогромадами. Ідея розбудови громад виникла у США, у цій країні на сучасному етапі вона є найбільш розвиненою. Вона полягає в тому, що у проблемних громадах та мікрогромадах працюють спеціалісти із розбудови громад, заробітну платню яким сплачують органи місцевого самоврядування. Досвід США запозичили й інші країни, часто спрощуючи його та роблячи програми менш ресурсномісткими (наприклад СК).

Для тих, хто хотів би безоплатно присвячувати свій час суспільно корисній роботі, але не знає, де і коли необхідні його таланти та здібності, існують не тільки центри МС, але й спеціальні агенції добровольчої діяльності, звернувшись до яких, можна отримати необхідну інформацію. Наприклад, у Лондоні вони створюються та активно діють у кожному районі міста (бороу). Так у бороу Саутворк у цій агенції зареєстровано понад 6500 осіб. 52% населення цього бороу займається добровільною діяльністю

щонайменше раз на рік, а в середньому кожен із резидентів бороу, який займається благодійницькою роботою, присвячує цьому 4 години на тиждень [715].

Для залучення більш широкого кола осіб до роботи в сусідських центрах, мер бороу Саутворк у 2006 р. запровадив спеціальні нагороди для добровольців – «Добровольчі зірки Саутворка» [630]. Їх метою є підвищення престижу добровольчої праці та заохочення резидентів бороу до участі у добровольчому русі. Зірку отримав кожен із 70 добровольців, які присвятили більше 100 годин роботі протягом року, та ще 7 добровольців були відмічені за видатні заслуги у номінаціях: «Добровольчий менеджер року», «За добровольчу роботу у галузі спорту», «За добровольчу роботу у галузі охорони навколишнього середовища», «За добровольчу роботу у місцевому співтоваристві», «За добровольчу роботу молоді», «Керівнику добровольчої групи» [715].

Не менш шановною є і традиція добросусідства. Здавалося б, її важко зберегти в сучасному суспільстві, особливо в Лондоні, де ціни на житло такі, що більшість може собі дозволити лише орендувати кімнату або квартиру. Але програму «Сусідські спостерігачі» найбільш активно підтримує та рекламує саме міська рада Великого Лондона. Програма передбачає створення груп сусідських спостерігачів для спостереження за будинками сусідів. Групи сусідських спостерігачів для зміцнення та створення нових міжособистих зв’язків між членами територіальної мікрогромади:

– запрошують на свої зустрічі нових мешканців для того, щоб познайомити їх з іншими сусідами;

– запрошують поліцію, щоб дізнатися більше про можливості запобігання нічним крадіжкам та про те, про які підозрілі факти та підозрілу поведінку слід негайно інформувати поліцію;

– будують мережі довіри між сусідами. Це спрощує взаємини та робить можливим взаємну послугу нагляду за будинком, поки родина на канікулах, та прохання протягом цього часу забирати пошту [668].

На нашу думку, участь органів СОН у добровільних програмах охорони громадського порядку населенням є одним із найбільш перспективних повноважень цих органів. Адже при його виконанні здійснюються одразу всі функції будинкових, вуличних та ін. комітетів. На доктринальному рівні перспективи його реалізації розглядаються вперше, поки що воно не привертало уваги українських вчених. Хоча вже існують практичні приклади його успішної реалізації. Одним з органів СОН, який бере участь в аналогічній програмі, є комітет мікрорайону «Русанівка» міста Київ. З ініціативи комітету до охорони громадського порядку було залучено декілька членів територіальної мікрогромади, які мали право на використання газової зброї та таку зброю, а також інші особи, які мали загальну повагу та вплив на потенційних порушників громадського порядку (переважно вчителі старших класів). Ці особи отримали посвідчення з печаткою комітету мікрорайону і виконавчого органу місцевої ради Дніпровського району.

В Україні добровільні програми охорони громадського порядку населенням мають довгу історію. Вони з'явилися на початку XX ст., ще за часів існування Російської імперії. Пізніше Комуністична партія підтримала цю ідею в різноманітних формах, також і у формі добровільних народних дружин (ДНД). Керівництво добровільними народними дружинами здійснювалося радами депутатів трудящих та їх виконавчими і розпорядчими органами; ДНД створювалися переважно трудовими колективами, а не територіальними мікрогромадами.

Починаючи з 90-х рр. минулого століття в Україні участь у добровільних програмах охорони громадського порядку населенням різко впала. Одна з причин цього – сучасне законодавство, яке і досі містить елементи підходу радянських часів до регулювання таких програм. Останнім документом, присвяченим ДНД, в УРСР було Положення про добровільні народні дружини з охорони громадського порядку в Українській РСР, затверджене постановою ЦК Компартії України і Ради Міністрів УРСР від 28 травня 1974 р. [381]; воно є чинним і тепер.

На модернізацію багатьох радянських положень було спрямовано Закон України від 22 червня 2000 р. «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [471]. Однак у ньому існує тільки згадка про ДНД як про громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону, метою яких є сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, у захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин. Традицію залучати українців до добровільних програм охорони громадського порядку населенням було підтримано Президентом України (Указ від 16 червня 1999 р. «Про додаткові заходи щодо поліпшення діяльності органів внутрішніх справ та громадських формувань з охорони громадського порядку» [367]).

Реформування добровільних програм охорони громадського порядку населенням в Україні доцільно почати з перегляду принципу, за яким вони впроваджуються, змістивши акцент із виробничого на територіальний. Саме змістити, а не позбутися виробничого принципу як такого. На думку Є. В. Додіна, «основними суб’єктами громадської профілактики повинні виступати неформалізовані суб’єкти – мікрогрупи в особі колективів товаришів по роботі, осіб, які спільно проживають, тощо» [96]. Це надасть можливість залучити до роботи з профілактики правопорушень органи СОН та поєднати цю реформу із муніципальною. Адже ст. 14 Закону «Про органи самоорганізації населення» відносить до повноважень будинкових, вуличних та ін. комітетів можливість «сприяти відповідно до законодавства правоохоронним органам у забезпеченні ними охорони громадського порядку».

В Україні спостерігається занепад цих програм. Така сама ситуація існує майже в усіх державах, де органи СОН включено до системи місцевого

самоврядування. Одним із винятків є Республіка Таджикистан. У містах діють махаллінські комітети, які мають суто публічну природу. Надзвичайно високий рівень бідності і безробіття у країні призводить до того, що в разі наявності в родині традиційно великої кількості дітей, жінки не працюють, а займаються домашнім господарством. Це, стійкі міжособистісні зв'язки та теплий клімат зумовлюють те, що значну кількість часу вони проводять на вулиці, пильно спостерігаючи за всіма, хто входить і виходить із двору. У 2009 р., працюючи в Програмі розвитку ООН, автор орендувала приватну квартиру у Душанбе. У перший же день сусіди завітали в гості, представилися та запропонували допомогу, водночас поцікавившись, чи надовго я приїхала, коли поїду, чи потрібно мені щось. Вони підкреслили, що я можу почуватися вільно, не замикати вікна і вивішувати випрану білизну на двір, адже хтось із жінок завжди спостерігає за порядком, наглядає за дітьми, тваринами, автомобілями, велосипедами та іншим майном усіх пожильців. На моє запитання, що стало причиною такої самоорганізації, жінки розповіли про високий рівень злочинності і наявність теплих, довірливих взаємин між сусідами.

Таким чином, успіх добровільних програм охорони громадського порядку населенням залежить від двох факторів: від якості прямих соціальних зв'язків між членами територіальної мікрогромади та від організаційних зусиль правоохоронних органів. Причому дуже усталені й міцні прямі соціальні зв'язки допомагають здійснювати необхідні дії і без активного сприяння та допомоги правоохоронних органів (комітет мікрорайону «Русанівка» в Києві, приклад Душанбе). І, навпаки, цілеспрямовані зусилля правоохоронних органів можуть подолати слабкість прямих соціальних зв'язків між членами територіальної громади, зміцнивши їх у процесі реалізації добровільної програми охорони громадського порядку населенням.

СК є однією з країн, де зусиллями поліції активно долається прогалина у вигляді слабких прямих соціальних зв'язків між членами територіальних

мікрогромад. У цій країні найбільшою державною та муніципальною підтримкою користується добровільна програма охорони громадського порядку населенням під назвою «Сусідські спостерігачі» (Neighbourhood Watch). Метою програми є «допомогти населенню захистити себе та свою власність і зменшити ризик злочинів завдяки покращанню безпеки осель, підвищенню уважності, акуратним повідомленням про підозрілі випадки поліції завдяки стимуляції почуття сусідства» [678]. Програма була запозичена в США; у 1982 р. місто Моллінгтон (графство Чешир, Англія) стало першим, де з'явилися «Сусідські спостерігачі».

За впровадження програми у СК відповідає Міністерство внутрішніх справ (МВС). На його веб–сайті у розділі «Зменшення рівня злочинності» навіть є сторінка «Сусідські спостерігачі». Там наведено інформацію про програму та її мету – запобігти злочинам і можливостям для їх учинення, допомогти та надати більшої впевненості тим, хто мешкає на відповідній території, заохотити добросусідство та стійкі прямі зв'язки у територіальних мікрогромадах. Водночас зазначається, що програма «Сусідські спостерігачі» є найпопулярнішою серед усіх інших добровільних програм, які передбачають участь населення в охороні громадського порядку. На її основі та з використанням її принципів існують програми шкільних спостерігачів, фермерських спостерігачів, бізнес–спостерігачів, а також спостерігачів на фермах, у лікарнях, у пабах, у крамницях, спостерігачів за конями, за велосипедами тощо.

МВС здійснює підтримку та розвиток мережі «Сусідських спостерігачів» в Англії й Уельсі. Програма деволюції центральної влади у СК передбачає, що юрисдикція Міністерства поширюється тільки на ці частини держави. Але програма впроваджується і в Шотландії, і в Північній Ірландії. МВС підтримує програму «Сусідські спостерігачі» таким чином: проводить політику, спрямовану на інформування населення про програму; підтримує міні–веб–сайт «Сусідські спостерігачі» на веб–сайті Центру зменшення злочинності; безоплатно надає навчальні матеріали та публікації

зацікавленим особам; надає безоплатну страховку кожній групі сусідських спостерігачів; очолює Національну стратегічну групу з питань спостерігання; співпрацює з місцевими державними органами для підтримки ефективного зв'язку між сусідськими спостерігачами та партнерами програми зменшення злочинності [730].

Популярність програми зумовлюється в першу чергу тим, що для її впровадження не потрібно виконання чітких вимог. Схема (так у СК іменують програму «Сусідські спостерігачі» в кожному окремому будинку, кварталі тощо) може бути великою і включати значну кількість будинків, чи зовсім малою, і включати лише декілька помешкань. Усе залежить від того, яка мета у членів програми. Для того, щоб схема працювала, потрібна особа, яка її очолить, – доброволець–координатор. Його завданням є об'єднати сусідів навколо спільної мети. Крім того, не обов'язковим, але доцільним є створення невеликого комітету, який на своїх регулярних зустрічах плануватиме діяльність у рамках схеми. Члени «Сусідських спостерігачів» повинні мати контакт із координатором і комітетом для того, щоб повідомляти про свої сумніви, проблеми, а також пропонувати способи їх вирішення.

Кожна схема (група) потребує обов'язкової реєстрації в місцевій поліцейській дільниці. Для того, щоб запровадити схему, потрібно реалізувати певні дії. У першу чергу, виявити осіб, які бажають бути спостерігачами; чим більшою є кількість таких осіб, тим краще працюватиме схема. Потім спостерігачам необхідно обрати координатора та його заступника. Якщо схема функціонуватиме на значній території, є доцільним обрання координатора для кожної вулиці. На координатора покладається написання та розповсюдження друкованих новин групи і літератури про схему, розміщення спеціальних знаків та плакатів, які сповіщають про те, що на відповідній території діють «Сусідські спостерігачі», проведення зборів спостерігачів, знайомство з новими мешканцями та залучення їх до схеми, поширення інформації про схему, заохочення мешканців виконувати

рекомендації поліції щодо запобігання злочинам у сфері як безпеки власного помешкання, так і помешкань сусідів, особливо звертаючи увагу на помешкання осіб так званої групи ризику, – осіб похилого віку, тих, хто часто затримується на роботі тощо, сумлінно інформувати поліцію про підозрілі випадки [702].

Крім того, поліція повідомляє координатору інформацію про всі правопорушення на відповідній території, а він розповсюджує її серед інших спостерігачів. Таким чином, члени територіальної мікрогромади завжди знають про стан правопорядку, а координатор і комітет можуть сформувати ефективний план запобігання подальшим неприємним випадкам. За бажанням спостерігачів можуть збиратися вступні та інші внески; у такому разі обирається скарбник.

У разі ж надзвичайних подій працівники поліції допомагають у складанні плану та проводять зустрічі з усіма, хто бере участь у програмі, надаючи корисні поради та пояснення. Зворотний зв'язок групи з поліцією здійснює координатор. Кожен член групи повідомляє координатору про підозрілі дії, акти вандалізму, графіті, антисоціальну поведінку тощо. Він, у свою чергу, інформує про це поліцію.

Отже, схема працює ефективно в разі наявності постійного контакту членів територіальної мікрогромади один з одним та з місцевою поліцією. У СК у кожній поліцейській дільниці є принаймні одна посадова особа, яка відповідає за зв’язки з групами сусідських спостерігачів. У місті Ньюпорт, Уельс, поліція у 2008 р. запровадила нову модель, спрямовану на покращання взаємодії між окремими схемами та поліцією. Як і раніше, координатори повідомляють про підозрілі випадки офіцеру поліції, відповідальному за зв’язки із цією групою спостерігачів. Але стратегічну допомогу в плануванні та в організації роботи груп здійснює інший, спеціально підготовлений офіцер. На думку учасників програми, такий розподіл праці надає можливість поліцейським приділяти більше уваги виконанню покладених на них функцій (наприклад, у Ньюпорті

координатори інколи скаржилися на те, що вони повідомляють поліцію про підозрілі випадки, але не отримують зворотного зв'язку, а тому не розуміють, наскільки серйозним був цей підозрілий випадок, чи вважати корисним повідомлення тощо; поліцейські ж посилалися на брак часу [695]).

Органи СОН уже об'єднують членів територіальних мікрогромад для розв'язання спільних проблем, і проблема охорони громадського порядку може стати однією з них. Запровадженню цих програм в Україні переважно через органи СОН сприятиме й те, що охорона громадського порядку є тим ефективнішою, чим більше до неї залучено мешканців одного будинку, двору, кварталу тощо. У СК окремі схеми об'єднуються для координації своїх зусиль в межах мікрорайону, району, населеного пункту. Органи СОН або працюють на такому рівні (мікрорайону, району в місті), або часто вже мають такі об'єднання.

Прикладом може служити Хамберсайдська Асоціація груп сусідських спостерігачів, метою якої є координація зусиль мешканців та різних локальних об'єднань для того, щоб підтримати розвиток програми «Сусідські спостерігачі» в поліцейському окрузі Хамберсайд [722]. До речі, згадана Асоціація, спираючись на успіх програми «Сусідські спостерігачі», поширила її й на інші інтереси громади. Зокрема, спостерігачі не тільки здійснюють нагляд за житлом, але й допомагають, коли господарі у від'їзді, допомагають літнім і хворим, збирають кошти для місцевих благодійних установ, започатковують клуби для молоді. Це ще раз підкреслює спільні риси органів СОН і розглядуваної програми.

Спільна праця для досягнення суспільно корисної мети зміцнює прямі соціальні зв'язки між членами територіальних мікрогромад. З метою залучення ширшого кола мешканців до добровільних програм охорони громадського порядку, у СК реклама «Сусідських спостерігачів» спрямована на те, щоб довести членам територіальних мікрогромад: участь у програмі не вимагатиме великих матеріальних витрат або значних витрат часу. Засідання «Сусідських спостерігачів» відвідують головні герої популярних серіалів

(«Відчайдушні домогосподарки») і зірки. Так у Лондоні місцева влада стверджує: бути спостерігачем – це модно! У 2007 р. одна з місцевих газет опублікувала статтю про те, що найвідоміша британська модель–мільйонер Кейт Мосс відвідує засідання своєї групи і є її членом [668].

«Сусідські спостерігачі» на перший погляд є простою схемою, яка не вимагає значних ресурсів. Саме ця простота і може викликати сумніви щодо доцільності запозичення програми в Україні. Але досвід МВС СК свідчить про високий рівень її ефективності. Дедалі більше коштів вкладається в рекламу, яка є досить різноманітною – від встановлення спеціальних знаків на території, де діють спостерігачі, до організації в країні тижня «Сусідських спостерігачів», протягом якого члени груп роздавали рекламні матеріали, інформаційні видання своїх груп, відповідали на запитання зацікавлених осіб, проводили різноманітні видовищні заходи та конкурси [681].

Розгляд програми «Сусідські спостерігачі» дозволяє стверджувати про її можливу високу ефективність у разі впровадження її на рівні територіальних мікрогромад та залучення до реалізації схем органів СОН. Ця пропозиція, однак, потребує окремого дослідження, – наприклад, вивчення того, як установи публічного та приватного прибуткового секторів у СК заохочують населення брати участь у добровільних програмах охорони громадського порядку. Вище вже йшлося про роль МВС. Як приклад співпраці секторів можна навести той факт, що програму опосередковано підтримують і недержавні установи. Так більшість британських страхових компаній надає знижку при страхуванні нерухомості тим особам, які проживають на території, де діє схема «Сусідських спостерігачів» [681]. Ще одною проблемою є законність таких програм в Україні: наприклад, у ході спостереження за житлом сусідів цілком імовірним є порушення конституційного права на недоторканність житла чи на невтручання в особисте і сімейне життя.

При вирішенні цих та інших проблем може стати в нагоді досвід не тільки СК, але й інших країн, у яких використовуються подібні схеми.

Виникнувши в середині XX ст. у США, ця програма набула великої популярності. Цікаво, що у США фактично існує можливість запровадити схему однієї з двох ідентичних мереж:

– «Сусідські спостерігачі». Мережа з'явилася наприкінці 60-х рр. минулого століття і спирається на вже існуючі аналоги органів СОН – сусідські асоціації.

– «Янголи–охоронці». Мережа з'явилася наприкінці 70-х рр. минулого століття і розрахована на ті сусідські співтовариства (територіальні мікрогромади), які не мають сусідських асоціацій. У зв'язку із цим «Янголи–охоронці», як правило, обмежуються патрулюванням вулиць у темний час доби, а її члени проходять попередню підготовку в поліції, отримують відповідний сертифікат, який надає їм право здійснювати арешти правопорушників для припинення злочину (без використання вогнепальної зброї).

Мережа «Сусідські спостерігачі» набула найбільшої популярності у США, СК та в Новій Зеландії (під назвою «Сусідська підтримка»). Мережа «Янголи–охоронці» має свої осередки у США, Південно–Африканській Республіці, Канаді, Новій Зеландії, Мексиканських Сполучених Штатах, Австралії.

На відміну від «Сусідських спостерігачів», які досить часто запроваджуються за підтримкою органів публічної влади, поширення і популярність «Янголів–охоронців» є заслугою пересічних американців, які, змінюючи країну проживання, знаходять способи об'єднати членів територіальної мікрогромади для захисту безпеки. Так у Мексиці перші групи «Янголів» з'явилися у штатах Куахула і Чіуава, які межують із Техасом. У Японії перші групи «Янголів» складалися з американських громадян, які проживали в одному кварталі. Згодом цей досвід запозичили японці, і успіхи «Янголів–охоронців» стали настільки вражаючими, що у 2005 р. вони стали першою організацією членів територіальних мікрогромад, яка за рішенням уряду отримала неприбутковий статус [660].

Нині в Україні органи СОН, відповідно до чинного законодавства, можуть мати як власні, так і делеговані повноваження. Але, таке делегування поки що не здійснювалося. Єдиним відомим актом про «делегування повноважень» є рішення XV сесії 23 скликання Волосківської сільської ради Менського району від 26 червня 2001 р. «Про дозвіл на створення органу самоорганізації населення – Муніципального фінансового фонду забезпечення суверенної самоврядності народу України» (було прийнято до набуття чинності Законом «Про органи самоорганізації населення»), яким цьому фонду було делеговано ряд владних повноважень сільської ради, які законами України віднесені до виключної компетенції місцевої ради. Але по-перше, тут має місце використання невірної організаційно-правової форми, – виходячи із розуміння органів СОН у законодавстві України як будинкових, вуличних тощо комітетів, навряд чи орган СОН може носити назву «Муніципальний фінансовий фонд забезпечення суверенної самоврядності народу України». По-друге, прокурор Менського району звернувся до суду з заявою про визнання незаконним цього рішення, і його було відмінено (рішенням Менського районного суду Чернігівської області від 21 січня 2004 року задоволено заяву прокурора, після апеляційного і касаційного провадження, 22 серпня 2006 року колегією суддів Вищого адміністративного суду України була винесена ухвала рішення Менського районного суду Чернігівської області залишити без змін [347].

Коли йдеться про делегування повноважень органам СОН, існує декілька проблем, пов’язаних із тим, що норми Закону «Про органи самоорганізації населення» є дуже лаконічними.

По–перше, немає єдності стосовно сутності делегованих повноважень. В Україні дослідники майже не приділяють уваги проблемі делегування повноважень будинковим, вуличним та ін. комітетам. Зокрема, П. М. Любченко вивчав компетенцію органів місцевого самоврядування, але в його працях не йдеться про органи СОН. Д. В. Кольцова і О. Г. Остапенко тільки констатують факт наявності в органів СОН делегованих повноважень.

Згадка про такі повноваження зустрічається тільки в науково–практичних публікаціях одеських дослідників О. С. Орловського, А. С. Крупника і В. І. Брудного. Але навіть у працях цих авторів немає єдності стосовно того, що ж таке делеговані повноваження. Зокрема, немає розмежування між делегуванням повноважень і діями за дорученням, між делегуванням повноважень і співпрацею, між наданням повноважень і делегуванням повноважень тощо.

Уважаємо, що при розгляді делегування повноважень доцільно виходити з правової позиції Конституційного Суду України:

– делегування повноважень є важливим конституційно–правовим інститутом, що являє собою передачу повноважень від одного суб'єкта владних повноважень іншому. Делегування повноважень не є формою остаточної їх передачі. Вони залишаються повноваженнями органу, від якого делеговані, і можуть бути повернуті або змінені [608];

– делеговані повноваження не підлягають подальшому делегуванню без згоди на це з боку суверена влади [606].

По–друге, дискусійним є питання, які саме повноваження та повноваження яких органів можуть бути делеговані органам СОН. Відповідно до Конституції України, міські ради можуть наділяти органи СОН частиною *власної компетенції*. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» містить у собі протиріччя:

– стаття 16 передбачає, що міська і районна у місті (у разі її створення) рада може наділяти частиною *своїх повноважень* органи СОН;

– стаття 26 закріплює *виключну компетенцію* сільських, селищних, міських рад і передбачає, що виключно на пленарних засіданнях міської ради вирішуються питання про прийняття рішень про наділення органів СОН окремими *власними повноваженнями органів місцевого самоврядування*.

Виходячи із цього, О. С. Орловський і А. С. Крупник розмірковують: «Незважаючи на те, що відповідно до чинного законодавства органи СОН названо представницькими органами, найбільша частина їх власних

повноважень лежить саме у сфері діяльності виконавчих органів» [185, с. 8]. Автори справедливо підкреслили подібність повноважень органів СОН до повноважень виконавчих органів міських рад, але уявляється, що їхній пропозиції все ж бракує переконливості. Уважаємо, що навряд чи є правильним базувати свою тезу тільки на нормі Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», яка суперечить не тільки іншим частинам цього Закону, але й Конституції.

До речі, Закон «Про органи самоорганізації населення» також передбачає, що місцеві ради можуть додатково наділяти органи СОН *частиною своїх повноважень,* а ось у Законопроекті № 2108 йдеться про те, що делеговані повноваження органу СОН – це *повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради та їх виконавчих органів*, якими відповідна місцева рада додатково наділяє комітет у разі отримання ним статусу юридичної особи. Таким чином і норми Законопроекту № 2108 вступають у протиріччя із Конституцією та Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», але законопроект проходить тільки перше читання (станом на грудень 2009 р.).

У цьому відношенні Законопроект № 2108 є більш детальним. Зокрема, у ньому наводиться невичерпний перелік повноважень, які можуть бути делеговані місцевими радами органам СОН:

– укладення договорів на виконання робіт із ремонту будинків та благоустрою території згідно з планом соціально-культурного розвитку села, селища, міста (району в місті) та фінансових ресурсів, виділених сільською, селищною, міською, районною в місті (у разі її створення) радою для виконання цих повноважень;

– організація культурних, спортивних, навчальних та масових заходів для населення відповідно до планів роботи з населенням на відповідній території, витрати на які передбачені у бюджетах села, селища, міста (району в місті);

– надання допомоги громадянам похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів та військовослужбовців, малозабезпеченим та багатодітним

сім'ям, а також самотнім громадянам, дітям–сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування за місцем їх проживання за рахунок отримання та розподілу коштів, передбачених на такі цілі у відповідних місцевих бюджетах;

– надання погодження на виділення земельних ділянок під будівництво, або інших цілей на їх території на підставі громадських обговорень (шляхом спеціальної процедури).

Третьою проблемою є те, що на практиці конституційне право органів СОН на отримання делегованих повноважень ще не було реалізовано. Припускаємо, що причиною є відсутність відповідних локальних актів. Нормативно-правові акти, які регламентують делегування повноважень органам СОН, прийнято тільки у Миколаєві й Одесі. Ще у двох містах України офіційно заявлено, що вони перебувають у стадії розробки – у Винниці та Києві (Київська міська рада поклала на відділ з питань самоврядування секретаріату Київради і на Головне управління з питань внутрішньої політики Київської міської державної адміністрації підготовку пропозицій до проекту рішень Київради про делегування повноважень органам СОН у 2007 р. [394], але відповідний локальний акт і досі не прийнято).

Мабуть, це є причиною того, що можливість делегування повноважень місцевих рад органам СОН іноді залишається поза увагою дослідників. Так у навчальному посібнику «Адміністративне право України: основні поняття» (за загальною редакцією І. П. Голосніченка) у темі 8 «Органи місцевого самоврядування як суб’єкти адміністративно-правових відносин» у параграфі «Правове регулювання місцевого самоврядування» є посилання на Закон «Про органи самоорганізації населення», а у параграфі «Система місцевого самоврядування» є згадка про органи СОН. Але у параграфі «Делеговані повноваження» про них не йдеться. Делеговані повноваження визначаються як «повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним

адміністраціям за рішенням районних, обласних рад» [75, с. 42–47].

Ситуація ускладнюється тим, що національний історичний досвід у цій сфері відсутній. У зв'язку із цим вважаємо доцільним звернення до відповідного зарубіжного досвіду. Але Україна, разом із РС, РЧ, РХ і кількома іншими країнами є однією з небагатьох держав, у яких передбачено можливість делегування повноважень органам СОН. Більшість країн, де будинкові, вуличні та ін. комітети належать до системи місцевого самоврядування, передбачають не делегування повноважень, а наділення аналогів органів СОН функціями державних органів або органів місцевого самоврядування на договірній основі (наприклад Закон Киргизької Республіки від 12 січня 2002 р. «Про місцеве самоврядування і місцеву державну адміністрацію») [245]. Цікавим є досвід Республіки Косово, де органи СОН належать у систему місцевого самоврядування, але для підвищення їхньої незалежності, укладають контракти з іншими органами місцевого самоврядування на надання необхідних послуг. Причому все, що стосується нормативно-правової регламентації цих відносин, урегульовується на державному рівні, міністерством із справ місцевого самоврядування [686].

Як правило, у країнах, де використовується державна теорія місцевого самоврядування, або громадсько-державна теорія місцевого самоврядування, яка тяжіє до державної, повноваження органам СОН не делегуються, а передаються в разі необхідності рішеннями місцевих рад або їх виконавчих органів (як у РФ, РБ тощо). І дійсно, якщо органи місцевого самоврядування мають державну або переважно державну природу, потреби у делегуванні не виникає.

У РФ нормативно-правова регламентація такої передачі повноважень не здійснюється взагалі. Відповідних положень не має ані у Федеральному Законі «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації», ані в підзаконних актах на державному рівні або на рівні суб'єктів федерації. Також відсутні відповідні судові спори,

доктринальні дослідження.

Існують тільки нормативно-правові акти, якими таки повноваження надаються, у примусовому порядку всім без винятку органам ТГС, які діють на відповідній території (на початку підрозділу було наведено приклад м. Сочі). Фактично державні органи й органи місцевого самоврядування розглядають органи ТГС як низову ланку системи органів місцевого самоврядування, та в «приказному» порядку наділяють їх відповідними повноваженнями, не узгоджуючи це питання із самим органом ТГС або із членами територіальної мікрогромади.

Аналогічні приклади надання повноважень органам СОН існують і в Україні. Так рішенням Вінницької міської ради від 10 листопада 2006 р. «Про повноваження квартальних комітетів та комітетів мікрорайонів міста Вінниця» міська рада визначила 22 повноваження, які покладаються на ці комітети. Тим самим було значно розширено перелік, закріплений Законом «Про органи самоорганізації населення», а також проігноровано той факт, що перелік власних повноважень органів СОН у цьому Законі є *вичерпним*.

Виконкому міської ради було доручено передати квартальним комітетам та комітетам мікрорайонів необхідні кошти, матеріально–технічні та інші ресурси і при формуванні проекту міського бюджету на 2007 р. передбачити видатки відповідно до повноважень, які здійснюють квартальні комітети та комітети мікрорайонів міста та на їх утримання [435]. Таким чином, квартальним комітетам і комітетам мікрорайонів було «нав’язано»:

– виконання всіх повноважень, які закріплює Закон «Про органи самоорганізації населення» та ще додатково доданих міською радою;

– фінансування їхньої діяльності за рахунок коштів міського бюджету.

Наслідком реалізації цього рішення стало позбавлення квартальних комітетів та комітетів мікрорайонів м. Вінниця їх громадської природи.

Ми вважаємо, що поширення такого досвіду на всю територію України, а також вивчення і поширення практики країн, у яких використовується державна і громадсько-державна теорія місцевого самоврядування, що тяжіє

до державної, коли йдеться про передачу повноважень будинковим, вуличним та ін. комітетам, не сприятиме утворенню органів СОН із громадською природою. Більш доцільним є звернення до практики країн, у яких використовується громадсько-державна теорія місцевого самоврядування, яка тяжіє до громадської (СК, США, ФР, ФРН, ІР). У цих державах органи СОН не є елементом системи місцевого самоврядування, а є інститутами добровільного неприбуткового сектора. Виходячи із цього, повноваження представницьких муніципальних органів аналогам органів СОН майже не делегуються; перевага надається делегуванню повноважень муніципальних органів, що здійснюють виконавчу функцію. Навіть більш поширеним є використання аналогів органів СОН для надання публічних послуг. У цьому випадку аналоги органів СОН конкурують за право отримати грант чи контракт з іншими інститутами добровільного неприбуткового сектора (наприклад із тими, що створені в результаті самоорганізації за інтересами).

Аналогічний приклад – залучення органів СОН для надання публічних послуг – також існує в Україні. У м. Одеса вже декілька років поспіль проводиться конкурс «Соціальний заказ», проекти на який подають органи СОН і громадські організації. Переможцям надаються гранти на реалізацію проектів.

У СК дослідники вважають гранти фінансовою підтримкою інститутами публічного сектора інститутів добровільного неприбуткового сектора, розрізняючи два основні способи підтримки: грошові кошти надходять або у вигляді грантів (так звана «культура подарунків» [619, с. 4]), або у вигляді платежів відповідно до умов контракту (так звана «контрактна культура»).

Отже, у цьому випадку грант – це передача інститутом публічного сектора коштів інституту добровільного неприбуткового сектора без чітко визначеного кінцевого результату у вигляді певної кількості певної якості товарів, робіт, послуг, які останній повинен надати споживачам, а контракт – це передача інститутом публічного сектора коштів інституту добровільного

неприбуткового сектора для досягнення чітко визначеного кінцевого результату у вигляді певної кількості певної якості товарів, робіт, послуг, які останній повинен надати споживачам. Відмінності між грантом та контрактом у СК є суттєвими переважно через різні підходи до оподаткування таких надходжень та тому, що «інститут добровільного неприбуткового сектора несе юридичну відповідальність за невиконання умов контракту» [690, с. 20].

Учені відзначають такі тенденції у відносинах меж інститутами публічного і добровільного неприбуткового сектора:

– «гранти стають дедалі більш подібними до контрактів;

– між інститутами добровільного неприбуткового сектора зростає конкуренція за державне фінансування» [619, с. 5, 8];

– «благодійницькі установи, які надають послуги в соціальній сфері, тепер... мають менше перспектив отримати грант, проте підвищилася ймовірність укласти контракт, як правило, з державними органами місцевої влади або місцевого самоврядування» [676, с. 123];

– кількість контрактів збільшується, переважно для того, щоб забезпечити більшу різноманітність потреб;

– у минулому уряд купував послуги в благодійницьких організацій як доповнення до послуг, що він надавав сам. На сучасному етапі поширеною є така практика: з появою нової або із загостренням існуючої соціальної проблеми (бездомність, ВІЛ тощо) держава допомагає її вирішенню, фінансуючи діяльність відповідних інститутів добровільного неприбуткового сектора [712];

– наявність «взаємної залежності уряду та неприбуткових організацій» [712, с. 5, 9, 11], яка виникла також і завдяки розквіту контрактної культури.

Для України в контексті делегування органам СОН повноважень більш цікавою є контрактна культура. Пряме використання відповідного досвіду буде можливим тільки у випадку, якщо органи СОН буде виведено із системи місцевого самоврядування і вони, як і у СК, будуть інститутами

добровільного неприбуткового сектора. На сучасному етапі досвід можна використовувати за аналогією й у значно меншому обсязі, з огляду на те, що в Україні передбачається делегування повноважень між інститутами, обидва з яких належать до системи місцевого самоврядування, а контрактна культура передбачає взаємодію інститутів публічного і добровільного неприбуткового секторів. Найбільш цікавими на сучасному етапі є доктринальні положення, спрямовані на забезпечення незалежності центру МС після укладення контракту з державним або муніципальним органом. Крім того, контрактна культура передбачає укладення контрактів, предметом яких є надання публічних послуг, і не розглядає можливість передачі муніципальною радою деяких своїх повноважень центру МС.

Поки що делегування повноважень органам СОН в Україні не здійснювалося. Але, скоріше, при його здійсненні буде укладатися договір (контракт). У чинному Законі «Про органи самоорганізації населення» не йдеться про порядок делегування повноважень. На локальному рівні цю прогалину Миколаївська і Одеська міські ради спробували заповнити своїми рішеннями.

У 2004 р. Одеська міська рада затвердила Положення «Про механізм наділення органів самоорганізації населення міста Одеса окремими повноваженнями Одеської міської ради, передачі фінансів та майна», яке складається із 7 розділів і містить переважно процесуальні норми [247]. Воно поки що не використовувалося на практиці. Але розділ 4 положення встановлює саме договірний порядок оформлення передачі повноважень та істотні умови договору, зокрема:

– перелік повноважень, якими міськрада наділяє орган СОН;

– строк, на який повноваження надаються;

– перелік майна, який передається органу СОН для виконання цих повноважень;

– методику розрахунку фінансових коштів, необхідних для передачі органу СОН повноважень, а також строки їх перерахунку органу СОН;

– механізм звітності органу СОН перед міськрадою про процес реалізації повноважень та про цільове використання наданих фінансів і майна;

– відповідальність сторін за несвоєчасне і неналежне виконання умов договору.

Серед додатків до положення типового договору немає.

Ще одним чинним локальним нормативно-правовим актом, у якому йдеться про делегування повноважень, є «Порядок делегування повноважень органів місцевого самоврядування міста Миколаїв з управління об'єктами житлового господарства органам самоорганізації населення» (2007 р.) [386]. Норми цього документа також ще не застосовувалися на практиці. Миколаївська міська рада передбачила договірний порядок оформлення делегування повноважень органам СОН. До істотних умов таких договорів віднесено: 1) вичерпний перелік делегованих відповідному комітету повноважень; 2) обсяг коштів, перелік матеріально–технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення делегованих повноважень, та джерела їх надходження; 3) умови повернення невикористаних коштів, матеріально–технічних та інших ресурсів, переданих ОСН для здійснення делегованих повноважень; 4) зобов'язання сторін щодо забезпечення здійснення делегованих повноважень (на відміну від Одеської міської ради, Миколаївська міська рада не передбачає обов'язкової наявності санкцій у такому договорі).

Що ж до перспективного законодавства, то в Законопроекті № 2108 закріплено, що делегування повноважень оформлюється договором і передбачено, що типовий договір затверджується Кабінетом Міністрів України.

Таким чином, коли йдеться про договори про делегування повноважень, цікавим є досвід СК з визначення змісту контракту. Однак розмірковуємо над тим, що це питання дещо виходить за межі спеціальності дисертаційного дослідження, адже в межах контрактної культури укладаються угоди на

надання публічних послуг центрами МС; ці угоди регламентуються переважно приватним (цивільним), а не публічним (конституційним) правом.

Комісія з питань благодійництва Англії та Уельсу – державний регулятор для благодійницьких установ, в тому числі для центрів МС, – звертає особливу увагу на фінансовий бік контрактів та на питання оподаткування. Також висвітлюються зміни, які можуть знадобитися благодійницькому інституту для того, щоб укласти контракт або виконати умови вже укладеного контракту. Комісія попереджає довірчих власників про те, що наявність контракту спричиняє необхідність організації бухгалтерського обліку, навіть якщо до укладення контракту благодійницький траст його не здійснював. У багатьох випадках укладення контракту також означає, що благодійницький інститут уперше стає роботодавцем, а отже, керівники повинні чітко усвідомлювати всі фінансові та правові зобов'язання перед працівниками.

Комісія також підкреслює, що більшість благодійницьких інститутів існують в одній із трьох організаційно-правових форм: у формі неінкорпорованої асоціації, трасту чи компанії. У перших двох випадках благодійницький інститут не є юридичною особою та не може бути стороною в контракті. Отже, довірчі власники повинні укладати контракт на користь благодійницького інституту, але від свого імені. Це означає, що саме вони будуть нести юридичну відповідальність у разі невиконання або неналежного виконання такого контракту. Цей досвід є доречним для органів СОН, які не є юридичними особами.

Як альтернативні варіанти пропонуються:

1) зміна організаційно-правової форми на таку, яка дозволить перетворити благодійницький інститут на юридичну особу;

2) створення окремої юридичної особи спеціально для виконання контракту. Це також дозволяє не поєднувати власні кошти інституту та ті кошти, які надходять за контрактом, водночас знижуючи ризик того, що «основну» благодійницьку діяльність поступово підмінить виконання

контракту. Для виконання цієї рекомендації законодавство надає благодійницькому інституту можливість заснувати:

– благодійницьку компанію. Вона матиме право здійснювати торговельну діяльність, яка є виключно благодійницькою, і може бути заснована для виконання контракту на постачання тільки благодійницьких товарів у широкому розумінні. Таку компанію потрібно реєструвати як благодійницький інститут у звичайному порядку;

– комерційну торговельну компанію; така компанія не матиме благодійницького статусу. Її засновують, як правило, коли благодійницький інститут бажає отримати прибуток від неблагодійницької торгівлі, здійснюючи фандрайзинг. Комерційну торговельну компанію також можна використовувати для надання як послуг благодійницького характеру за контрактом, так і інших послуг.

Стосовно центрів МС і інших благодійницьких інститутів Комісія з питань благодійництва Англії й Уельсу зазначає: «Коли організація зареєстрована як благодійницька, її незалежність стає питанням державного значення» [696]. Здійснюючи державну реєстрацію благодійницького інституту та подальший контроль за його функціонуванням, Комісія звертає увагу на певні фактори, які вказують на рівень незалежності інституту, адже, як зазначено в базовому нормативному акті Комісії з цього питання – у рекомендації «Незалежність благодійницьких інститутів від держави»: «Незалежність благодійницьких інститутів є важливою умовою ефективного співробітництва між благодійницькими інститутами та інститутами публічного сектора» [723].

Комісія розглядає незалежність благодійницьких інститутів від держави, звертаючи увагу в першу чергу на:

1) особливості благодійницького статусу: благодійницька діяльність є виключною для благодійницьких інститутів Англії та Уельсу. Незалежними вважаються ті благодійницькі інститути, єдиною метою яких є реалізація добровільних цілей, а не державної політики, або виконання розпоряджень

органу публічної влади. Інститут, створений для того, щоб реалізовувати державну політику або виконувати розпорядження органу публічної влади, може паралельно займатися і благодійницькою діяльністю, але він не зможе отримати благодійницького статусу. На думку Комісії, найбільш складним є забезпечення незалежності такого інституту у тому разі, якщо його заснували інститути публічного сектора;

2) спосіб управління благодійницьким інститутом: незалежність виявляється в тому, що будь-хто з осіб, які мають владні повноваження з управлінням благодійницьким інститутом, повинен діяти виключно в інтересах цього інституту. Ця вимога стосується як новостворюваних, так і вже функціонуючих благодійницьких інститутів;

3) спосіб функціонування благодійницького інституту. Незалежність функціонування благодійницьких інститутів виявляється в тому, що органи управління можуть укласти угоду про фінансування з інститутом публічного сектора, тільки якщо:

– угода не вимагає від благодійницького інституту реалізовувати політику інституту публічної влади чи виконувати встановлені законодавством обов'язки останнього;

– угода не стосується передання всіх або частини функцій органів управління благодійницького інституту інститутові публічної влади;

– умови угоди збігаються із загальним напрямком діяльності благодійницького інституту.

Ще один факт, який викликає негативне ставлення дослідників, стосується того, що інститути добровільного неприбуткового сектора, які уклали контракти, «стали наближатися до інститутів приватного прибуткового сектора» [662], унаслідок чого «підвищується рівень комерціалізації, підприємництва і менеджералізму всередині сектора» [627, с. 48]. Контрактна культура змінює внутрішнє управління інституту добровільного неприбуткового сектора, кількість та відносини з найманими працівниками та добровольцями.

Про ці та інші наслідки укладення контрактів інститути добровільного неприбуткового сектора в СК попереджають:

– Національна рада добровільних організацій, одним з основних напрямків діяльності якої є інформування інститутів добровільного неприбуткового сектора про можливий вплив «контрактної культури» на їхню діяльність [627, с. 47];

– Комісія з питань благодійництва в Англії та Уельсі. Її позиція стосовно питання, чи повинні благодійницькі інститути займатися діяльністю із надання послуг за контрактами, «є нейтральною; Комісія ані сприяє, ані заважає цьому» [696].

У 2003 р. Комісія видала рекомендацію «Благодійницькі організації та контракти». Цей нормативний акт містить «поради членам органів управління та персоналу благодійницьких установ, які будуть корисними при вирішенні питання: чи вступати в контрактні відносини з органами публічної влади» [634]. У цьому досить великому (40 сторінок) документі докладно характеризується як сама контрактна культура, так і контракти, які укладаються в її межах, а також відносини між сторонами цих контрактів. Так зазначається, що постачання товарів за контрактом є однією з форм торговельної діяльності. Відповідно до законодавства СК, благодійницький інститут не може займатися виключно торговельною діяльністю з метою отримання прибутку, але може вдаватися до неї, якщо така діяльність здійснюється в межах благодійницького проекту або для фінансування благодійницького проекту.

Думається, що нормативно-правові та доктринальні напрацювання фахівців із контрактної культури у СК доцільно врахувати при нормативно-правовій регламентації договірних відносин між органами СОН і органами місцевого самоврядування при делегуванні повноважень із постачання товарів, робіт, послуг. Саме в цьому вбачаються перспективи подальших досліджень в цьому напрямку.

Уважаємо, що досвід СК (і інших країн, у яких використовується

громадсько-державна теорія місцевого самоврядування, що тяжіє до громадської теорії) навряд чи буде прийнятним при вирішенні одного з проблемних питань, які виникнуть при делегуванні повноважень: як визначити ті органи СОН, яким можуть бути делеговані повноваження відповідної місцевої ради. Не буде корисним і досвід країн, де використовується державна теорія місцевого самоврядування, чи громадсько-державна теорія місцевого самоврядування, що тяжіє до державної теорії. Адже в цих країнах такий відбір не проводиться, повноваження передаються усім органам СОН, які функціонують на відповідній території.

У зв'язку із цим унікальною вважаємо «Методику відбору органів самоорганізації населення для делегування їм Одеською міською радою частини власних повноважень, фінансів і майна», яка доповнює і розвиває норми «Положення про механізм наділення органів самоорганізації населення міста Одеса окремими повноваженнями Одеської міської ради, передачі їм фінансів і майна», визначаючи порядок і основні процедури оцінки можливості і готовності органів СОН прийняти від міської ради певні повноваження.

Її автори дотримуються тієї точки зору, що це має відбуватися не при створенні органу СОН, а після певного періоду його функціонування, на підставі ґрунтовного вивчення всіх істотних обставин. Рекомендації з відбору органів СОН для делегування їм повноважень було розроблено О. С. Орловським, А. С. Крупником і В. І. Брудним за завданням постійної комісії Одеської міської ради з удосконалення структури міста ([41]) і доопрацьовано в межах проекту «Самоорганізація населення – важливий фактор місцевого розвитку» ([546]).

Методика передбачає три режими реалізації повноважень, делегованих органам СОН:

– додаткові повноваження реалізуються органом СОН за участі органів міської ради;

– додаткові повноваження реалізуються органом СОН спільно з

органами міської ради;

– додаткові повноваження реалізуються органами міської ради за участі органу СОН.

Помітно, однак, що в цьому випадку йдеться про співпрацю органів СОН з органами місцевого самоврядування, але зовсім не про делегування повноважень від органів місцевого самоврядування органам СОН, як стверджують автори. Повноваження – це забезпечена законом вимога вповноваженого суб'єкта певної поведінки і дій, звернена до фізичних та юридичних осіб, вид і ступінь впливу на учасника правових відносин із метою задоволення його законного інтересу, досягнення певного соціально корисного результату. Делегування повноважень передбачає, що місцева рада передає виконання повноважень і відповідні фінансові ресурси органам СОН, при цьому делеговані повноваження більше не належать до компетенції місцевої ради, вона зберігає тільки право контролювати їх виконання органом СОН. Таким чином, автори цілком доречно зазначили, що повноваження, які реалізуються органом СОН спільно з органами міської ради або реалізуються органами міської ради за участі органу СОН, є власними, а не делегованими, проте помилково віднесли їх разом із третьою групою повноважень до «делегованих». Третя група повноважень – це повноваження, що реалізуються органом СОН за участі органів міської ради, і оскільки не зрозуміло, яка саме участь органів міської ради передбачається, неможливо стверджувати, належать вони до власних чи до делегованих повноважень. Якщо мається на увазі, що участь органів міської ради полягає в переданні разом із повноваженнями відповідних коштів для їх виконання, то йдеться про «делеговані» повноваження, в інших випадках – про «додаткові» повноваження.

Однак це зауваження не знижує значущості пропозицій авторів щодо процесу відбору органів СОН, адже його можна використати як для визначення, яким органам СОН можна делегувати повноваження, так і для того, щоб залучити деякі з органів СОН до співпраці з органами місцевого

самоврядування. О. С. Орловським, А. С. Крупником і В. І. Брудним запропоновано зважати на такі фактори: місце конкретного органу СОН в ієрархії органів СОН (ідеться про будинкові, вуличні та ін. комітети, але коректніше говорити про «територію функціонування», тим більше, що в системі органів СОН ієрархія відсутня); характерні риси і специфіка території діяльності органу СОН; строк фактичної діяльності органу СОН; рівень професійної підготовки керівників і активу органу СОН; повноту і якість реалізації органом СОН власних повноважень.

У Методиці автори пропонують для розв'язання питання щодо можливості додаткового отримання органом СОН делегованих повноважень утворювати експертну групу. У 2008 р. вони конкретизували ці положення: у Типовому регламенті органу СОН м. Одеса йдеться вже про створення тимчасової експертної групи, до складу якої пропонується включати науковців, депутатів Одеської міської ради та громадських організацій, які працюють у сфері розвитку самоорганізації населення. Методика передбачає три етапи обстеження органу СОН експертною групою:

– орган СОН надає експертній групі звіти про свою діяльність за формами, наведеними у додатках до Методики (звіти містять статистичні показники, аналітичні дані й звіт про реалізацію органом СОН власних повноважень);

– експертна група проводить опитування посадових осіб і активістів органу СОН за допомогою спеціально розробленого формуляру (які проблеми вже вдалося вирішити органу СОН, які поки що не вдалося і чому, які кроки потрібно зробити, щоб залучити до участі у функціонуванні органу СОН більше активістів, які є пропозиції стосовно планів діяльності органу СОН і які повноваження міська рада могла б делегувати);

– експертна група оцінює реалізацію органом СОН власних повноважень за 10–бальною шкалою, і якщо середня оцінка ступеня реалізації власних повноважень склала встановлену кількість балів або більше, орган СОН має право претендувати на отримання від міської ради

додаткових повноважень (пункт 3.6). Це положення викликає зауваження, яке вже висловлювалося вище: Методика може бути використана для виявлення органів СОН, які міська рада залучає до співпраці, але коли йдеться про делегування повноважень, – за нормами Закону «Про органи самоорганізації населення» кожен орган СОН може отримати делеговані повноваження. Тому вважаємо, що методика, у разі прийняття її Одеською міською радою, вступить у протиріччя із законом.

Висловлені зауваження ніяк не впливають на цінність і унікальність методики. Вона, за умови внесення незначних змін та доповнень, має набути статусу не локального, а державного нормативно-правового акта: основні її положення доцільно включити до Законопроекту № 2108, а методику в цілому рекомендувати затвердити як типову (модельну) методику відбору органів СОН для делегування їм місцевою радою повноважень. Розмірковуємо, що доопрацювання методики має здійснюватися із використанням зарубіжного досвіду застосування «контрактної культури».

4.3. Розвиток органів самоорганізації населення в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні

Сучасна світова практика функціонування органів СОН знає два підходи до будинкових, вуличних та ін. комітетів. Вони залежать від того, яка природа місцевого самоврядування у країні:

1) якщо втілено державну або громадсько-державну теорію місцевого самоврядування, що тяжіє до державної теорії, – органи СОН включено до системи місцевого самоврядування. Вони мають публічну природу;

2) якщо втілено громадсько-державну теорію місцевого самоврядування, що тяжіє до громадської теорії, – органи СОН не належать до системи місцевого самоврядування, а є інститутом добровільного неприбуткового (третього) сектора. Вони мають громадську природу.

На сучасному етапі в Україні муніципальне законодавство містить норми, які перебувають під впливом кожної із цих трьох теорій місцевого самоврядування: державної, громадсько-державної теорії місцевого самоврядування, що тяжіє до державної теорії, і громадсько-державної теорії місцевого самоврядування, що тяжіє до громадської теорії. Це зумовлює наявність у правовому положенні органів СОН істотних протиріч і спричиняє те, що окремі будинкові, вуличні та ін. комітети мають громадську природу, а окремі – публічну природу.

Уважаємо, що подальше вдосконалення законодавства про органи СОН доцільно зосередити на усуненні таких протиріч. На нашу думку, норми, які закріплюють правовий статус органів СОН, можливо реформувати у двох протилежних напрямках, приводячи їх у повну відповідність:

– або з громадсько-державною теорією місцевого самоврядування, що тяжіє до державної теорії;

– або з громадсько-державною теорією місцевого самоврядування, що тяжіє до громадської теорії.

У разі, якщо в процесі муніципальної реформи буде прийнято рішення залишити органи СОН у системі місцевого самоврядування, гадаємо, що для гармонізації цієї системи буде доцільним сприяти тому, щоб усі будинкові, вуличні та ін. комітети мали публічну природу; переваги і вади такого підходу розглядалися у розділі 1.

Зараз правовий статус органів СОН більше тяжіє до правового статусу органів СОН із публічною, ніж із громадською природою. Він має таки риси, притаманні будинковим, вуличним та ін. комітетам із публічною природою:

– *правоздатність і дієздатність* виникає одночасно з моменту легалізації. Легалізація є неможливою без дозволу місцевої ради – це є недоліком для органу СОН із громадською природою, і навпаки, перевагою для комітетів із публічною природою. Вони діють за принципом «заборонено все, що не дозволено законом»;

– *деліктоздатність* передбачено ст. 28 Закону «Про органи

самоорганізації населення, норми якої є вельми загальними і лаконічними. У країнах, де використовується державна або громадсько-державна теорія місцевого самоврядування, яка тяжіє до державної теорії, саме так поверхово і лаконічно закріплюється відповідальність усіх органів місцевого самоврядування;

– *права і обов'язки* у законі окремо не виділено, як і в інших нормативно-правових актах, що закріплюють статус інститутів із публічною природою. Натомість, коли йдеться про інститути із громадською природою, їхнім правам і обов'язкам завжди приділяється увага: Закон «Про об'єднання громадян», Закон «Про об'єднання співвласників багатоквартирних будинків» тощо.

Ця точка зору, як правило, не завжди збігається з досвідом зарубіжних країн. Наприклад, у Киргизький Республіці у законі від 12 січня 2002 р. «Про місцеве самоврядування і місцеву державну адміністрацію» перелік прав органів ТГС є розгорнутим. Їм надано право відкривати рахунки в установах банків, самостійно здійснювати господарську діяльність із соціально-економічного розвитку території, утворюючи госпрозрахункові підрозділи, засновувати в установленому порядку малі підприємства, кооперативи, клуби за інтересами, аматорські об'єднання, центри дозвілля, інші підприємства й організації, взаємодіяти на договірній основі з відповідними місцевими кенешами (радами – Н. М.), їх виконавчо–розпорядчими органами, місцевою державною адміністрацією, а також підприємствами, установами, організаціями, кооперативами й іншими господарюючими суб'єктами, виступати замовником на виконання робіт із благоустрою своєї території, будівництва й ремонту житлового фонду та об'єктів соціально-культурного, побутового і господарського призначення з використанням передбачених на ці цілі коштів місцевого бюджету і власних фінансових ресурсів, здавати в оренду будівлі, споруди, нежитлові приміщення, які перебувають у його власності, кооперувати на добровільній основі кошти населення, підприємств, установ і організацій для розвитку соціальної інфраструктури

території [245].

Таким чином, може здаватися, що в Киргизькій Республіці органи ТГС отримали достатньо прав для того, щоб мати громадську природу і існувати відносно незалежно від органів публічної влади. Однак це не зовсім так. Наприклад, виходячи з інформації офіційного веб–сайту, у Жовтневому районі міста Бішкек функціонує «18 рад ТГС, 18 квартальних комітетів, 576 дворових комітетів і 18 рад аксакалів. ТГС поділено між собою за принципом «один мікрорайон – один ТГС» [272]. У місті Кант при міській управі працює 18 комітетів – у кожному кварталі створено по комітету [90]. На нашу думку, це свідчить про планомірну роботу міської влади з утворення органів ТГС. Отже, вони мають публічну природу.

Найбільш демократичні положення стосовно можливого утворення аналогів органів СОН органами місцевого самоврядування закріплено в законодавстві РЧ. У цій державі як виняток допускається тимчасове утворення аналогів органів СОН місцевою радою, поки вони не будуть створені самими мешканцями. Але таке втручання у справи територіальної мікрогромади можливе не завжди, а тільки для захисту їхніх прав [688]. Ці загальні положення Закону «Про місцеве самоврядування» конкретизуються в підзаконних актах.

У країнах, де органи СОН включено до системи місцевого самоврядування і вони мають публічну природу, існують і інші спроби надати будинковим, вуличним та ін. комітетам більше незалежності. Так у Республіці Таджикистан визнається, що «духовну основу діяльності махаллі складають традиційні ісламські ідеї про соціальну справедливість і про поведінку особистості в суспільстві. Головна функція подібних інститутів – надання взаємодопомоги особам, які проживають спільно, по сусідству, недалеко один від одного у вирішенні соціальних конфліктів, конкретних людських проблем і потреб, наприклад, будівництво нового будинку чи мосту методом «хашара». Місцеві влади не вправі здійснювати повний контроль за діяльністю махаллі» [511]. Проте в законодавстві Республіки

Таджикістан не існує положень про контроль за діяльністю махаллінських комітетів – відповідні норми встановлюють місцеві ради.

Однак такі положення в законодавстві трапляються не завжди. Наприклад, у РБ Закон від 20 лютого 1991 р. «Про місцеве управління та самоврядування в Республіці Бєларусь» закріплює, що місцева адміністрація організує роботу органів ТГС, у тому числі скликає збори уповноважених представників відповідної території, а місцеві ради забезпечують на своїй території узгоджену діяльність органів ТГС [246].

Уважаємо, що зміцнення публічних, а не громадських рис у природі органів СОН доцільно здійснювати, наближуючи їх до інших органів місцевого самоврядування для того, щоб вони стали гармонічним елементом муніципальної системи. Оскільки органи СОН є колегіальними виборними органами, найбільш подібними до них елементами системи місцевого самоврядування є місцеві ради. До спільних ознак цих органів належать такі:

– вони діють на місцевому (не на державному) рівні;

– на одній території може функціонувати як декілька місцевих рад (наприклад обласна, міська і районна в місті рада), так і декілька органів СОН (наприклад комітет району в місті, комітет мікрорайону і вуличний комітет). Причому в такому випадку вертикальної ієрархії не існує, що утруднює розподіл повноважень між ними;

– вони є представницькими органами. За цією ознакою найбільш подібними до органів СОН є районні в містах ради. На відміну від сільських, селищних і міських рад, які представляють інтереси окремої територіальної громади, на відміну від районних і обласних рад, які представляють спільні інтереси кількох територіальних громад, комітети, як і районні в містах ради, є органами, які представляють інтереси територіальної мікрогромади;

– вони формуються шляхом прямих виборів;

– комітети можуть мати однакові із сільськими, селищними, міськими, районними в містах радами повноваження у тому разі, якщо ці ради делегують їм деякі з тих повноважень, що не віднесені до їх виключної

компетенції.

До речі, реформування законодавства про органи СОН у цьому напрямку надасть можливість створювати не тільки комітети, але й одноособові органи СОН. Хоча такої практиці в Україні не існувало, Законопроект № 2108 містить пропозицію щодо впровадження інституту сільських і селищних старост. Тут у нагоді може стати досвід тих країн, де такі одноособові органи вже функціонують (наприклад РБ). Закон від 20 лютого 1991 р. «Про місцеве управління та самоврядування в Республіці Бєларусь» передбачає, що органи територіального громадського самоврядування – це ради і комітети мікрорайонів, житлових комплексів, будинкові, вуличні, квартальні, селищні, сільські комітети та ін. органи, також і одноособові [246]. Закон конкретизовано указом Президента «Про підвищення ролі органів місцевого управління та самоврядування у вирішенні питань життєзабезпечення населення», який називає такими органами «старост, старійшин і інших» [252].

Історична ретроспектива діяльності органів СОН та їх аналогів на території України свідчить про те, що на сучасному етапі вкрай бракує не стільки ідей і концепцій стосовно ефективного функціонування органів СОН, скільки перевірених на національному рівні способів вирішення їхніх поточних проблем. І при реформуванні правового становища органів СОН слушним може стати досвід місцевих рад. Уважаємо, що можливості рецепції для органів СОН відповідних норм найбільш доцільно розглядати при виокремленні основних ознак, за якими будинкові, вуличні та ін. комітети відрізняються від міських рад.

Органи СОН, згідно із Законами «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про органи самоорганізації населення», створюються лише за наявності відповідної ініціативи жителів. Місцеві ради створюються в усіх адміністративно-територіальних одиницях, у яких вони мають створюватися згідно із законодавством. Виняток становлять тільки районні в містах ради, які можуть створюватися в містах із районним поділом як з ініціативи

населення, так і з ініціативи міських рад.

На практиці інколи органи місцевого самоврядування виступають ініціаторами створення будинкових, вуличних та ін. комітетів (як це має місце в Маріуполі [109, с. 9], Макіївці, Полтаві, Винниці, деяких інших містах, або як пропонують вчені [215, с. 216]). У разі, якщо органи СОН матимуть публічну природу, такі ситуації стануть дедалі частішими. Крім того, підвищиться і кількість випадків, коли органи місцевого самоврядування впливатимуть на функціонування органів СОН. Наприклад, у законодавстві РБ прямо передбачено, що «голова виконавчого комітету в рамках своїх повноважень координує роботу органів територіального громадського самоуправління на підвідомчій території» [252], а у столиці – місті Мінськ – кожна з адміністрацій районів міста «організує роботу органів територіального громадського самоврядування, скликає збори, у тому числі збори уповноважених представників мешканців відповідної території, забезпечує виконання їх рішень» [262].

Усі місцеві ради є юридичними особами. Органи СОН набувають прав юридичної особи тільки в разі проходження ними державної реєстрації (є альтернативна можливість легалізуватися шляхом повідомлення про заснування). У державах, де органи СОН є елементом системи місцевого самоврядування, часто необхідною є реєстрація їх як юридичних осіб. Таку вимогу, наприклад, закріплює ст. 98 Закону РЧ «Про місцеве самоврядування» [688], ст. 83 Закону «Про місцеве самоврядування у Республіці Македонія» [687]. У РС питання про обов’язковість набуття аналогами органів СОН статусу юридичних осіб вирішує кожен муніципалітет окремо [689].

В. М. Шаповал, розглядаючи питання конституційної правосуб’єктності юридичних осіб, зазначив: «Конституційне законодавство надає статус юридичних осіб також об’єднанням громадян… Його наявність пов’язується зі способом їх легалізації. Але … належність об’єднання громадян до числа юридичних осіб передусім впливає на його цивільно–правові можливості, а

не на конституційні правомочності» [594, с. 188]. Припускаємо, що це буде правильним і для органів СОН. Таким чином, незалежно від того, як легалізовано органи СОН, їхня конституційна правоздатність («здатність суб'єктів мати права й обов'язки за змістом норм галузі конституційного права» [593, с. 99]) буде однаковою.

Відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, позабюджетні цільові (також і валютні) та інші кошти, земля, природні ресурси, що є в комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст [411]. Матеріальною основою діяльності органу СОН є майно, передане йому місцевою радою в оперативне управління, а фінансовою основою – кошти відповідного місцевого бюджету, які надаються йому місцевою радою для здійснення наданих органу СОН повноважень, добровільні внески фізичних і юридичних осіб, інші надходження, не заборонені законодавством [427]. Подальший розвиток органів СОН вимагає перегляду матеріальної та фінансової основ їх діяльності. Досвід місцевих рад уважаємо доцільним запозичити частково, розширивши майнові права комітетів через надання їм права господарського відання на майно, передане місцевою радою. Воно надає більше повноважень, ніж право оперативного управління. Що ж до права власності на майно органів СОН, то доцільно констатувати в законодавстві, що інші особи можуть передавати будинковим, вуличним та ін. комітетам майно у власність.

Такі зміни неодмінно потребуватимуть того, щоб усі органи СОН реєструвалися як юридичні особи. Цікавий досвід надати аналогам органів СОН, які не є юридичними особами, більш широкі повноваження стосовно їхнього майна і господарської діяльності, існує в країнах англо–американської правової сім'ї. Проблема вирішується за допомогою утворення трастів. Таке рішення є неприйнятним у випадку, якщо органи СОН мають публічну природу, але ми вважаємо, що найбільш слушним цей

приклад буде саме в цій частині дослідження.

У СК на сучасному етапі не існує нормативного визначення трасту. Не існує і єдності в думках дослідників щодо доктринального визначення. Як правило, дефініції є досить лаконічними, наприклад: «Траст виникає із власності, яка передається власником одному чи декільком довірчим власникам в управління у благодійницьких цілях чи на користь бенефіціарів»; або «Траст – це ситуація, у якій власність передається особі (довірчому власнику), яка внаслідок законодавчо покладених на неї обов'язків, також і майнового характеру, управляє нею в указаний засновником спосіб, не зважаючи на особисті інтереси» [664, с. 1–2].

Але ці визначення не містять усіх необхідних ознак трасту, а тільки ті, які той чи інший дослідник уважає найбільш суттєвими. З огляду на це автори «Принципів Європейського трастового права» пішли іншим шляхом та замість визначення трасту, у першій статті документа навели основні характеристики цього інституту:

«1. У трасті особа, яку іменують «довірчий власник», тримає на праві власності відокремлено від власного майна фонди трасту та розпоряджається ними або на користь іншої особи (бенефіціара), або для виконання певної мети.

2. У трасту може бути більше, ніж один довірчий власник, та більше, ніж один бенефіціар. Довірчий власник може бути одним із бенефіціарів.

3. Відокремлений статус фондів трасту спричиняє їхній імунітет (недоторканність) від претензій подружжя довірчого власника, спадкоємців та кредиторів.

4. Бенефіціар має право контролювати дії довірчого власника та виступати в суді проти третіх сторін, які внаслідок помилки отримали частину фондів трасту» [697, с. 203].

Для створення трасту засновнику необхідно в декларації трасту призначити членів основного органу управління трасту – ради довірчих власників – та надати їм досить чіткі вказівки. Як правило, щоб траст

відбувся, необхідними є:

– «чіткість наміру: чи дійсно засновник хоче або хотів утворити траст;

– чіткість предмета: яку саме власність засновник хотів передати до трасту;

– чіткість об'єктів трасту, тобто кого засновник розглядає як бенефіціарів трасту, або якою є мета створення трасту» [693, с. 63].

Траст уважається заснованим із моменту переходу права власності на фонди трасту до довірчих власників. Коли йдеться про центри МС, існують спеціальні рекомендації державних органів для довірчих власників, які знайомлять їх з їхніми обов'язками і правами, і чітко пояснюють алгоритм вирішення можливих проблем. Також чітко і повно пояснюється все, що стосується відповідальності, також і майнової. Спеціально для довірчих власників благодійницьких трастів функціонують безплатні курси, а для тих, у кого обмаль часу, – веб–сайти з аналогічними лекціями і завданнями для самоперевірки.

Для органів СОН із публічною природою найбільш прийнятним, мабуть, будуть два варіанти:

– зазначення, що повний обсяг майнових прав мають тільки ті комітети, які зареєстровані як юридичні особи;

– установлення вимоги, що вони обов'язково мають бути зареєстровані як юридичні особи (як у РМ).

Що ж до переліку джерел майна комітетів, то можливо, при реформуванні законодавства України за зразок можна взяти ст. 97 Закону РЧ «Про місцеве самоврядування». Вона найбільш повно і водночас лаконічно закріплює, що для задоволення потреб членів територіальних мікрогромад, органи СОН отримують кошти:

– від муніципалітетів;

– від членів територіальних мікрогромад, які надають їх безпосередньо або через самооподаткування;

– від юридичних і фізичних осіб, які можуть фінансувати окремий вид

діяльності органу СОН;

– як оплату за їхні послуги;

– як подарунки, пожертви;

– з інших джерел [688].

Цей перелік містить основні джерела надходження коштів до органів СОН і, що особливо важливо, не є вичерпним. Приклад РЧ є не єдиним, майже таку ж статтю містить Закон РМ «Про місцеве самоврядування».

Повертаючись до України, можна зауважити, що місцеві ради та органи самоорганізації населення відрізняються порядком утворення. Місцеві ради створюються в розпорядчому порядку, як і всі інші юридичні особи публічного права. Відповідно до Цивільного кодексу України, такі юридичні особи створюються розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування [584].

Органи СОН не є юридичними особами публічного права (що доцільно виправити). У випадках, коли утворюється будинковий, вуличний та ін. комітет, необхідне волевиявлення більш широкого кола осіб. Навіть коли ці комітети утворюються з ініціативи органів місцевого самоврядування, повинні бути виконані вимоги Закону України „Про органи самоорганізації населення", який передбачає такі етапи:

– при виникненні відповідної ініціативи представники територіальної мікрогромади повинні винести це питання на розгляд загальним зборам громадян за місцем проживання (конференції);

– після цього вони звертаються за дозволом на створення органу СОН до сільської, селищної, міської або районної у місті ради (статті 8, 9);

– після отримання дозволу проводяться вибори органу СОН, знов–таки загальними зборами громадян за місцем проживання (конференціями) (ст. 10);

– сформований орган СОН підлягає легалізації шляхом або реєстрації або повідомлення про заснування (ст. 13).

Порядок утворення органів СОН є надто громіздким і трудомістким, він потребує суттєвих фінансових витрат та значних зусиль членів ініціативної групи, які займаються цим процесом. Так само вважають О. В. Совгиря і Н. Г. Шукліна, і додають, що він «містить значну кількість питань, які не знайшли належного регулювання на рівні Закону України «Про органи самоорганізації населення» [512, с. 603].

Навіть якщо органи місцевого самоврядування всіма засобами сприятимуть утворенню органів СОН, виконувати ці вимоги буде важко. Уважаємо, що для органів СОН можна запозичити норми, які використовуються для місцевих рад, коли йдеться про:

– легалізацію;

– формування персонального складу органів СОН (обрання членів органів СОН та обрання голови, його заступників, секретаря).

На нашу думку, таке спрощення є необхідним не тільки у випадку прийняття рішення про залишення органів СОН у системі місцевого самоврядування, але й у випадку виключення їх із цієї системи.

Легалізація місцевих рад здійснюється так же, як і легалізація інших органів місцевого самоврядування, у порядку, який є уніфікованим та відпрацьованим, тому що застосовується не тільки до органів місцевого самоврядування, але й для державних органів. У разі прийняття рішення залишити органи СОН у системі місцевого самоврядування доцільним буде легалізувати їх у тому ж порядку, що й місцеві ради.

Ще одна відмінність стосується того, що місцеві ради утворюються на невизначений строк, і законодавство не передбачає випадків припинення їхньої діяльності, а для органів СОН – навпаки.

Крім того, при легалізації комітетів не встановлено можливість ініціювання членами територіальної мікрогромади питання про утворення його на визначений строк. Уявляється, що якою б не була природа будинкових, вуличних та ін. комітетів, Закон «Про органи самоорганізації населення» потребує відповідних змін і доповнень, адже в деяких випадках

ініціатори створення органу СОН можуть уважати за потрібне утворити його на певний строк та (або) до досягнення певної мети. На сучасному етапі обмежити строк, на який утворюється орган СОН, може тільки місцева рада, надаючи дозвіл на створення органу СОН на строк своїх повноважень (місцева рада має можливість обрати цей варіант, або не обмежувати строк існування органу СОН взагалі). Але навряд чи таке обмеження буде доцільним у разі прийняття рішення про залишення органів СОН у системі місцевого самоврядування.

Формування персонального складу місцевих рад відбувається відповідно до Закону від 6 квітня 2004 р. „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" [344]. Формування персонального складу органів СОН відбувається відповідно до Закону «Про органи самоорганізації населення». Члени органу СОН обираються загальними зборами громадян за місцем проживання, або конференціями.

У разі, якщо буде прийнято рішення про залишення органів СОН у системі органів місцевого самоврядування, при перегляді їхнього правового становища вважаємо плідним запозичення деяких норм Закону «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Найбільш доцільним, гадаємо, буде зробити це, включивши до Закону «Про органи самоорганізації» населення відповідні посилання на Закон «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

Зокрема, пропозиція стосується норм, які визначають, хто має право голосу на виборах персонального складу органу СОН. Стаття 6 Закону «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». Стаття 6 Законопроекту № 2108 є більш детальною,

але недостатньо. У ній зазначено, що «обирати та бути обраними до *складу* органу самоорганізації населення в порядку, визначеному цим Законом, можуть жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території *та мають право голосу*». Законопроект із доповненнями Всеукраїнської асоціації сприяння самоорганізації населення містить ще більш детальний перелік вимог: «обирати та бути обраними до *складу* органу самоорганізації населення … в порядку, визначеному цим Законом, можуть *члени мікрогромади, які досягли вісімнадцятирічного віку та не визнані судом недієздатними. Не мають права голосу, а також не можуть бути обраними до складу органу самоорганізації населення ... особи, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі. До складу органу самоорганізації населення ... не можуть бути обрані особи, які мають судимість за вчинення злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята у встановленому законом порядку»* [116].

Уважаємо, що замість перерахування всіх цих вимог до виборців, більш доцільно дати відсилку на Закон «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». По–перше, вимоги є однаковими, по–друге, це буде логічним тому, що сільські, селищні, міські ради можуть делегувати органам СОН деякі повноваження, а отже уніфікація вимог до їх формування є виправданою. Крім того, на вибори органи СОН можна було б поширити і принципи національного виборчого права, адже, як справедливо зауважив О. В. Марцеляк, «це керівні ідеї, які лежать в основі формування представницьких органів, виражають сутність виборчого права і визначають його зміст та забезпечують реальний характер волевиявлення народу і легітимність виборних органів» [206, с. 106].

До речі, в Україні з усіх держав, у яких аналоги органів СОН включено до системи місцевого самоврядування, існують найбільш деталізовані вимоги до осіб, які мають активне і пасивне виборче право на виборах персонального складу органів СОН. Як правило, у законодавстві обмежуються вказівкою на

«жителів, які досягли 18 років» (РБ, РП, РМ).

На сучасному етапі в Україні місцеві ради обираються з використанням і мажоритарної системи відносної більшості (сільські і селищні ради), і пропорційної системи (усі інші ради); хоча існують пропозиції повернутися до використання тільки мажоритарної системи (наприклад у проекті Народної Конституції В. Ющенка [228, с. 10]). Органи СОН обираються за мажоритарною системою абсолютної більшості. Але текст відповідної статті Закону «Про органи самоорганізації населення» викликає зауваження. На нашу думку, більш виваженим було б передбачити, що вибори персонального складу комітетів проводяться за мажоритарною системою абсолютної більшості, і використати формулювання, що містить частина 2 ст. 2 Закону «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»: «вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості».

Законопроект № 2108 у частині формування персонального складу органів СОН також закріплює використання мажоритарної системи абсолютної більшості. Однак Законопроект із доповненнями Всеукраїнської асоціації сприяння самоорганізації населення передбачає заміну мажоритарної системи абсолютної більшості на мажоритарну систему відносної більшості. Таким чином, сільські, селищні ради і органи СОН будуть обиратися за одним і тим же різновидом мажоритарної системи. Ці зміни вважаємо виваженими і доцільними, адже мажоритарна система відносної більшості, на відміну від її різновиду, що використовується зараз, є завжди результативною. Така перевага є важливою з огляду на те, що скликання та проведення загальних зборів громадян за місцем проживання вимагає багато часу і ресурсів, ще більш ресурсомісткою є підготовка конференцій. Дуже часто на підготовку їх проведення потрібні місяці. І якщо персональний склад органу СОН не буде обраний, утворення працездатного будинкового, вуличного та ін. комітету відкладається ще на декілька місяців.

Мабуть, це зауваження більш важливе для будинкових, вуличних та ін. комітетів із громадською природою.

Можна заперечити, що завжди результативною є пропорційна виборча система. І дійсно, коли йдеться про вибори до органів місцевого самоврядування, вона є навіть більш популярною, ніж мажоритарна. Але практика застосування пропорційної системи на муніципальних виборах свідчить про те, що її позитивні риси розкриваються повною мірою, коли йдеться про необхідність сформувати досить великий за кількістю членів орган, урахувавши волевиявлення значної кількості виборців. Про це свідчить і національний досвід, адже всі місцеві ради в Україні, крім селищних і сільських, обираються саме так, і зарубіжний досвід. Наприклад у СК майже всі місцеві ради, також і міст, обираються за мажоритарною системою. Тільки муніципальна рада Великого Лондона (Асамблея) формується за пропорційною системою. Щоправда, для підведення підсумків виборів підраховується не проста виборча квота, як в Україні, а використовується метод д'Ондта [721], який дещо мінімізує погрішність. Ця виборча система була обрана відносно нещодавно, з 1985 р. до 2000 р. Лондон не мав органу муніципального управління загальної компетенції, повноваження якого поширювалися б на всю його територію. Функціонували лише ради 32 бургів у центральній частині столиці (сіті), а також від 17 до 80 муніципальних органів спеціальної компетенції, роботу яких ставало дедалі важче скоординувати [629, с. 123].

Отже, пропорційна виборча система є неприйнятною для формування персонального складу органів СОН з огляду на невелику кількість осіб, яких треба обрати, і на невелику кількість самих виборців. Крім того, органи СОН в Україні позиціонуються як аполітичні утворення, але поки що не на нормативному рівні, тільки Законопроект № 2108 серед принципів організації і діяльності органів СОН називає принцип політичної нейтральності та неупередженості. Тим не менш, використання для формування їх персонального складу пропорційної виборчої системи, яка

найчастіше спирається на списки кандидатів від політичних партій або блоків партій, уявляється недоцільним.

Третім аргументом проти використання пропорційної виборчої системи є те, що хоча на сучасному етапі персональний склад органів СОН обирається шляхом таємного голосування науковці і практики висловлюють пропозиції щодо надання територіальним мікрогромадам можливості використовувати й відкрите голосування. У Законопроекті № 2108 цю пропозицію враховано. У разі прийняття законопроекту на практиці здійснити підрахунок голосів виборців за пропорційною системою, якщо голосування було відкритим, буде майже неможливо, особливо якщо обрання персонального складу органу СОН здійснюватиметься загальними зборами громадян за місцем проживання.

Зауваження викликає і порядок обрання керівника, секретаря, інших посадових осіб комітету (розглядається на прикладі обрання керівника).

Керівник органу СОН обирається загальними зборами громадян за місцем проживання (конференцією), так же як і сільський, селищний, міський голова, які очолюють відповідні ради. Стаття 10 Закону «Про органи самоорганізації населення» передбачає, що «орган самоорганізації населення обирається у складі керівника, заступника (заступників) керівника, секретаря, інших членів». Тобто при формуванні комітету загальні збори громадян за місцем проживання (або конференція) обирають керівника, секретаря, інших членів будинкового, квартального та ін. комітету. У Законопроекті № 2108 відповідна норма не є чіткою, тому не досить зрозуміло, як саме буде обиратися голова органу СОН. Стаття 10 Законопроекту № 2108 передбачає, що «до складу органу самоорганізації населення базового та середнього рівнів входять голова, заступник (заступники) голови, секретар, інші члени комітету», і через декілька абзаців: «обраними до складу органу самоорганізації населення вважаються особи, які одержали більше половини голосів учасників зборів (конференції) жителів за місцем проживання».

У разі залишення існуючого способу формування персонального складу

органу СОН припускаємо, що в Законопроекті № 2108 варто використати таке формулювання: «Збори (конференції) жителів за місцем проживання обирають керівника, заступника (заступників) керівника, секретаря, членів органу СОН. Вибори проводяться за мажоритарною системою відносною більшістю». Тобто буде зрозуміло, що йдеться саме про вибори всіх цих осіб окремо. Отже, досвід формування місцевих рад може бути використано для вдосконалення законодавства про органи СОН.

Якщо будинкові, вуличні та ін. комітети остаточно втратять громадську природу, їхні лідери втратять свою незалежність. Наприклад, на Офіційному сайті Ради зі взаємодії органів місцевого самоврядування при Раді Республіки Національних Зборів РБ розміщено інформацію, що «кандидати на посаду голів КТГС (комітетів територіального громадського самоврядування – Н.М.) проходять попереднє вивчення і співбесіду в адміністраціях районів. Як правило, на їх місце відбираються колишні директори шкіл, завідувачі закладів охорони здоров'я, громадські діячі, яких на даній території знають і до яких є високий ступінь довіри у місцевого населення» [336].

Аналіз судової практики стосовно проблем будинкових, вуличних та ін. комітетів виявляє наявність істотної прогалини в законодавстві України про органи СОН, коли йдеться про формування їх персонального складу, – це відсутність норм, які б стосувалися розголошення неправдивої інформації про кандидатів. Така проблема виникла в комітеті мікрорайону «Цукровий», місто Одеса. У серпні 2008 р. там було проведено конференцію представників, на якій було оголошено недовіру голові комітету мікрорайону, а пізніше – ще одну конференцію, на який обрано новий склад комітету. У судовому засіданні було висловлено сумнів у достовірності інформації, на підставі якої було оголошено недовіру керівнику органу СОН, і яка поширювалася в процесі підготовки конференції, на якій обрали новий склад комітету мікрорайону.

Суд виявив, що при проведенні обох конференцій представників було

допущено значну кількість порушень, та поновив голову на її посаді, навіть не оцінюючи аргументи про недостовірну інформацію (справу було розглянуто впродовж вересня – грудня 2008 р. Малиновським районним судом міста Одеса, рішення оскаржено не було).

Поки що існує тільки один такий прецедент, і відомості поширювалися на рівні пліток і розмов між сусідами. Але ця проблема потребує вирішення незалежно від того, чи публічну, чи громадську природу буде вирішено обрати для будинкових, вуличних та ін. комітетів. Ці комітети можуть стати на заваді різним політичним силам, підприємцям, які мають свої інтереси на відповідній території, нарешті, можливі і протиріччя серед членів одного органу СОН. І недостовірна інформація, цілком імовірно, буде поширюватися через ЗМІ.

Навряд чи можна недооцінювати можливість впливу на імідж кандидату засобу масової інформації, навіть і локального характеру. Органи СОН, точніше, кандидати на зайняття посад у цих органах, поки що не захищені нормами цих актів. У зв'язку з цим, у разі залишення комітетів у системі місцевого самоврядування уявляється доцільним заздалегідь попередити можливі порушення і розповсюдити дію відповідних норм Закону „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" на органи СОН, зокрема пункту 8 статті 56 цього Закону (водночас, можна внести деякі зміни і доповнення до цих норм, докладніше про відповідні пропозиції дивись [217]. Але, це не означає, що доцільним буде запозичення для будинкових, вуличних тощо комітетів усіх надбань виборчого права – наприклад, виборча (грошова) застава, яка була б доречна на місцевих виборах ([216]), навряд чи виправдає себе при проведенні виборів до органів СОН).

Особи, яких обрано членами органу СОН, виконують покладені на них обов'язки на громадських засадах, і тільки за рішенням загальних зборів громадян за місцем проживання (конференції) керівник та секретар, працюючи на постійній основі, можуть отримувати плату за свою працю за

рахунок коштів, переданих комітету. Якщо проводити аналогію з місцевими радами, то керівник органу СОН за статусом є найбільш подібним до голови місцевої ради, а секретар органу СОН – до секретаря місцевої ради. На нашу думку, варто запозичити досвід місцевих рад щодо оплати праці голови і секретаря для органів СОН.

Служба в органах місцевого самоврядування – це „професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом" [454]. Служба в органах місцевого самоврядування є різновидом публічної служби, але, на відміну від інших видів цієї служби, не пов'язаний з державною діяльністю, державною посадою, та, як правило, з реалізацією державних функцій і повноважень (окрім делегованих) [30, с. 151].

Робота в будинкових, вуличних тощо комітетах не вважається службою в органах місцевого самоврядування. Розмірковуємо, що урівняння у статусі членів органів СОН і посадових осіб органів місцевого самоврядування позбавить персональний склад органів СОН певної долі незалежності, але воно буде цілком відповідати їх публічній природі. У зв'язку з цим, можливо, буде доцільним розповсюдити дію Закону України від 7 червня 2001 року „Про службу в органах місцевого самоврядування" на органи СОН.

Остання суттєва відмінність стосується різного правового статусу актів місцевих рад та органів СОН:

– „органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території" [172]. Відповідно до положень Закону „Про місцеве самоврядування в Україні", акти органів ... місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку;

– органи СОН також приймають рішення з питань, віднесених до їхніх

повноважень, але ці рішення мають організаційно-розпорядчий характер. У разі, якщо, приймаючи рішення, орган СОН вийшов за межі своєї компетенції, або якщо рішення не відповідає чинному законодавству, чинність рішення зупиняється місцевою радою з одночасним зверненням до суду про скасування такого рішення.

У разі успішного завершення реформування законодавства про будинкові, вуличні та ін. комітети, унаслідок якого буде зміцнена їх публічна природа, останнім кроком, гадаємо, може стати надання актам органів СОН, які вони приймають на виконання делегованих місцевими радами повноважень, статусу, аналогічного статусу актів місцевих рад.

У разі, якщо в процесі муніципальної реформи буде прийнято рішення вивести органи СОН із системі місцевого самоврядування, гадаємо, що буде доцільним сприяти розвитку громадської природи цих комітетів; переваги і вади такого підходу розглядалися в розділі 1.

Уважаємо, що зміцнення громадських, а не публічних рис у природі органів СОН доцільно здійснювати, наближуючи їх до інших інститутів добровільного неприбуткового сектора. На сучасному етапі правове положення органів СОН у чинному законодавстві закріплено таким чином, що воно є більш подібним до правового становища інститутів із публічною, ніж із приватною природою. Тому в разі прийняття рішення про виключення органів СОН із системи місцевого самоврядування, Закон «Про органи самоорганізації населення» і інші підзаконні акти зазнають більше змін, ніж у випадку альтернативного напрямку розвитку будинкових, вуличних та ін. комітетів.

Тим не менш, чинне законодавство містить певні положення, які не потребуватимуть змін у разі надання органам СОН виключно приватної природи. Деякі пропозиції, висловлені у першій частині підрозділу, будуть слушними й у випадку виключення органів СОН із системи місцевого самоврядування, – наприклад, стосовно використання при виборах персонального складу будинкових, вуличних та ін. комітетів мажоритарної

системи абсолютної більшості, стосовно можливості утворювати їх на невизначений строк. Але більшість пропозицій вважаємо за необхідне переглянути з використанням досвіду функціонування інститутів добровільного неприбуткового сектора. До речі, цей досвід буде досить легко застосувати, аналізуючи правове положення органів СОН, дослідники навіть іменують їх «специфічним об'єднанням громадян» [483, с. 208]. Особливо цікавими із цієї точки зору є ті інститути добровільного неприбуткового сектора, які утворені в межах реалізації права населення на територіальну самоорганізацію:

– об'єднання співвласників багатоквартирних будинків;

– житлово-будівельні (житлові) кооперативи;

– деякі громадські організації, переважно із місцевим статусом (тільки громадські організації, створені фізичними особами для задоволення власних потреб, що виникають унаслідок проживання в межах населеного пункту).

Із табл. Д.1 видно, що йдеться саме про різні організаційні форми, у яких може здійснюватися територіальна самоорганізація населення, а не про різновиди органів СОН. Іноді трапляється й інша думка. Так О. В Лазор, зазначаючи, що «органами самоорганізації громадян є: будинкові, вуличні, квартальні комітети; комітети мікрорайонів; комітети районів у містах; сільські, селищні комітети», у наступному реченні продовжує: «одним із прикладів створення таких органів самоорганізації є кондомініуми» [189, с. 52]. Д. В. Кольцова вважає ОСББ «новою формою органів СОН» у їх нормативному розумінні [150, с. 17]. Авторський колектив видання «Місцеве самоврядування. Організація роботи міського голови» розглядає «діяльність об'єднання співвласників багатоквартирного будинку як приклад органу самоорганізації населення» [214, с. 216].

Досліджуючи органи СОН, вчені вкрай рідко звертаються до інших форм самоорганізації населення за місцем проживання. Виняток становлять роботи О. Д. Лазор [189, с. 52] і О. Г. Остапенко [313, с. 9], які приділили увагу порівнянню органів СОН і ОСББ, – при порівнянні розглядаючи,

однак, усі органи СОН, хоча уявлялося б доцільним приділити увагу виключно будинковим комітетам (адже ОСББ створюються у тих же просторових межах, що і будинкові комітети).

Дослідженнями в цьому напрямку займався і П. М. Любченко, який розглядав взаємодію громадських організацій з органами місцевого самоврядування [202], однак предмет дослідження не включав органи СОН. Приділення досить незначної уваги іншим формам територіальної самоорганізації населення на користь органам СОН уявляється не досить ефективним, адже відповідна практика може бути використана, коли йдеться про використання національного досвіду (за аналогією).

При порівнянні нормативних дефініцій також привертає увагу те, що органи СОН є «органами», а всі інші організаційно-правові форми передбачають створення «організацій». Організація – це об'єднання людей ... на базі спільності інтересів, мети, програми дій і т. ін. [58, с. 679], а орган – це установа, що виконує певні функції в галузі державного управління, контролю, нагляду і т. ін. [58, с. 678]. Таким чином, громадські організації, ЖК та ОСББ створюються шляхом об'єднання фізичних (інколи і юридичних) осіб за їхнім власним бажанням, а органи СОН – шляхом обрання фізичними особами їх персонального складу. Як цілком справедливо зауважив А. Є. Чігір, «орган – не організація, а робочий апарат організації. Представництво трудящих через певний орган зумовлює належність самих трудящих до відповідної організації. Громадська ж самодіяльна організація (в СРСР також до них належали сучасні аналоги органів СОН – *Н. М.*) представляє інтереси не інших організацій, а трудящих безпосередньо, незалежно від їхньої належності до якої–небудь громадської організації» [588, с. 31]. Ця відмінність органів СОН від інших організаційно-правових форм територіальної самоорганізації населення зумовлює і їхню різну внутрішню структуру, і неоднакову організацію роботи (також і порядок прийняття найважливіших рішень).

Те, що органи СОН є органами, а не організаціями, зумовлює відсутність

інституту членства в них. Це не досить типово для інститутів добровільного неприбуткового сектора, в інших організаційно-правових формах територіальної самоорганізації населення інститут членства існує. Як зазначив М. П. Орзіх, розглядаючи радянські аналоги органів СОН – органи громадської самодіяльності, «хоча ці органи є постійними, вони не становлять організаційно оформленого колективу людей, пов'язаних відносинами членства» [300, с. 43–44]. Органи СОН об'єднують населення «не на засадах членства, пов'язаного з умовами, зокрема, дотримання статуту, сплати членських внесків тощо, а на підставі спільної діяльності з виконання окремих завдань у галузі обслуговування суспільних потреб громадян, задоволення їхніх культурно-побутових та інших запитів, охорони їхніх прав та інтересів» [113, с. 48] (знов–таки, використання терміна «громадяни» в даному випадку є не досить вдалим). Як відзначила Ц. А. Ямпольська стосовно вуличних комітетів, «будь-який громадянин, який проживає на території даного вуличного комітету, може взяти участь в його роботі, виконувати його окремі доручення і т. ін. Але увійти до складу вуличного комітету він може тільки за певних умов; принцип входження до складу органу громадськості не такий же, який діє стосовно громадських організацій. Цей принцип – *представництво*. Із цього випливає і необхідність періодичного оновлення складу..., що саме і є характерним для *органу*» [614, с. 43].

Таким чином, виведення органів СОН із системи місцевого самоврядування потребуватиме перегляду назви «органи самоорганізації населення» на таку, яка б не містила терміна «органи». Гадаємо, що враховуючи багаторічний досвід існування, можна було б залишити назви «будинкові комітети», «вуличні комітети» тощо.

Уважаємо, що при створенні такого комітету засновники перш за все мають визначитися з бажаним обсягом його правоздатності. Найбільш принциповим буде питання про вид легалізації. На нашу думку, навіть у разі виключення органів СОН із системи місцевого самоврядування, доцільно

залишити можливість легалізації їх через повідомлення або державну реєстрацію. Знов–таки акцентуємо увагу на тому, що використання організаційно-правової форми трасту дозволить запобігти суттєвому обмеженню в цивільній правоздатності тих комітетів, які не будуть юридичними особами.

Стосовно використання досвіду функціонування трастів існують різні думки. Більшість учених, посилаючись на те, що британські традиції трастового права формувалися у СК із часів хрестових походів та в процесі розвитку «права справедливості», уважає рецепцію недоцільною. Але досвід Шотландії, де за наявності континентальної системи права існує інститут трастів, та аналогічний досвід деяких інших країн дозволяє стверджувати: інститут трастів не є таким, що притаманний винятково англосаксонській системі права. Проте дослідження можливостей його запозичення потребує окремого цивільно–правового аналізу.

Що ж до можливостей використання трастів у межах конституційного права, то така організаційно-правова форма є найбільш поширеною у СК для центрів МС. Це було та залишається настільки типовим, що у 1976 р. незалежна комісія Національної ради соціальних послуг запропонувала уряду СК заохочувати створення «сусідських трастів» (neighborhood trusts) – трастів, які б мали право займатися будь-яким видом діяльності, який належить до благодійницьких, надаючи членам територіальної мікрогромади послуги в різних сферах. Створити сусідські трасти вони пропонували, об’єднавши всі невеликі трасти, які займались наданням різних благодійницьких послуг членам відповідних територіальних мікрогромад.

Особлива увага зверталася на те, що територія діяльності сусідських трастів не повинна бути надто великою, та на те, щоб забезпечити незалежність сусідських трастів від органів державної влади та муніципальних органів. Проте не виключалась можливість залучення представників цих органів до числа довірчих власників сусідських трастів, разом із найбільш активними членами відповідних територіальних

мікрогромад. На думку дослідників, утілення цієї рекомендації спростило б управління маленькими трастами, полегшило б координацію їхніх зусиль та реалізацію спільних програм [635, с. 88–92]. Однак цю пропозицію Національної ради соціальних послуг так і не було реалізовано.

Що ж до території діяльності, передбаченої для розглядуваних організаційно-правових форм самоорганізації населення за місцем проживання, то найбільший вибір надає Закон «Про об'єднання громадян», закріплюючи три можливі статуси для громадських організацій: всеукраїнський, міжнародний, місцевий. Наступними за широтою охоплення території йдуть органи СОН, – вони можуть створюватися тільки в межах населеного пункту або його частини, коли межі цієї території не збігаються з межами діяльності будь-якого органу місцевого самоврядування. О. Савранська зазначає: «Територіальне громадське самоврядування не може бути віднесено до об’єднань громадян, оскільки участь у діяльності цього інституту обмежена проживанням його учасників на певній території – частині території муніципального утворення» [499, с. 54]. «На відміну від громадських об’єднань органи СОН не можуть діяти в межах всієї території, на якій функціонує територіальна громада», – зауважує О. В. Прієшкіна [340, с. 639]. Стосовно території діяльності органів СОН існує нормативна колізія:

– Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що «органи самоорганізації населення ... створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста» (ст. 2);

– стаття 2 Закону «Про органи самоорганізації населення» визначає, що «органи самоорганізації населення ... створюються жителями, які на законних підставах проживають *на території села, селища, міста* (курсив – *Н. М.*) або їх частин». Стаття 3 серед органів СОН – будинкових, вуличних, квартальних комітетів, комітетів мікрорайонів – називає комітети районів у містах, сільські, селищні комітети.

Але тільки в ст. 7 роз’яснюється, що територія, у межах якої діє орган

СОН, визначається для сільського, селищного комітету – у межах території села, селища, якщо його межі не збігаються з межами діяльності сільської, селищної ради; а для комітету району в місті – в межах одного або кількох районів у місті, якщо його межі не збігаються з межами діяльності районної в місті ради. «Саме такий підхід ... повною мірою відповідає сутності цих органів, оскільки на рівні населених пунктів уже існують відповідні місцеві ради. Поява ж ще одного представницького органу, наприклад, на рівні міста, фактично не можлива з огляду на проблеми із проблематичністю організації виборів до них, а також не буде сприяти розв'язанню місцевих проблем внаслідок виникнення суттєвої конкуренції між цими представницькими органами» [311, с. 148]. Отже, автором пропонується внести відповідні зміни до Закону «Про органи самоорганізації населення» з тим, щоб остаточно виключити можливість неоднозначного розуміння розглянутих норм, та конкретизувати відповідне положення Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Крім того, вважаємо, що в цих нормативних актах доцільно зробити зауваження, запропоноване О. С. Орловським стосовно того, що «на одній території може діяти тільки один ОСН (орган СОН – *Н. М.*) відповідного рівня» [311, с. 156].

ЖК об'єднують мешканців кількох або одного житлового будинку та, нарешті, ОСББ функціонують в межах житлового комплексу (визначення у табл. Д.1); в одному житловому комплексі може бути створено тільки одне об'єднання [421].

При виведенні органів СОН із системи місцевого самоврядування збіг їх території діяльності з територією діяльності місцевих рад не буде проблемою. Але вважаємо, що доцільним буде встановити вимогу, аналогічну тій, що існує для ОСББ.

З усіх організаційно-правових форм територіальної самоорганізації населення тільки громадські організації можуть мати ієрархічну структуру; вона є цілком можливою, коли йдеться про всеукраїнські та міжнародні громадські організації. Органи СОН, ЖК, ОСББ можуть об'єднуватися в

асоціації, спілки тощо, але ніколи не мають вертикальної підлеглості, вищих органів та організацій. На сучасному етапі органи СОН належать у систему місцевого самоврядування, але на них не поширюється Закон «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [342]. З іншого боку, асоціації різноманітних комітетів, створені до їх виведення із системи місцевого самоврядування, не потребуватимуть перереєстрації відповідно до оновленого законодавства про органи СОН.

При обранні організаційно-правової форми територіальної самоорганізації має значення і наявність обмежень щодо строку, на який може створюватися орган або організація; коли йдеться про це, між чотирма формами також існують певні відмінності. Якщо не зважати на випадки примусової ліквідації, найбільш чіткою є законодавча регламентація для органів СОН. Стаття 11 Закону «Про органи самоорганізації населення» містить диспозитивну норму, яка, якщо інше не передбачено рішенням ради чи положенням про орган СОН, обмежує строк, на який обирається комітет, строком повноважень відповідної ради [427]. Для ОСББ термін, на який вони створюються, на нормативному рівні не встановлюється, але зазначається, що об'єднання ліквідується в разі: 1) фізичного знищення або руйнування житлового комплексу, яке унеможливлює його відновлення або ремонт; 2) відчуження житлового комплексу за рішенням суду; 3) придбання однією особою всіх приміщень у житловому комплексі. Для громадських організацій і ЖК вказівок щодо строку, на який вони створюється, у законодавстві немає.

При порівнянні організації діяльності та внутрішньої структури різних організаційно-правових форм територіальної самоорганізації, перш за все привертає увагу, що ЖК та ОСББ завжди є юридичними особами, а органи СОН і громадські організації – тільки у тому випадку, якщо вирішують легалізуватися через процедуру реєстрації (альтернативним варіантом для них є легалізація шляхом повідомлення про існування, крім того, у реальному житті і органи СОН, і громадські організації можуть діяти і без легалізації). Усі чотири організаційно-правові форми підпадають під дію ст. 7

Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств», у зв’язку із чим вони оподатковуються як неприбуткові організації [425]. Мабуть, буде доцільним не змінювати можливість двох видів легалізації будинкових, вуличних та ін. комітетів без змін, а коли йдеться про державну реєстрацію органів СОН – уніфікувати її з державною реєстрацією громадських організацій.

Що ж до порядку створення, який законодавство передбачає для кожної із цих чотирьох організаційно-правових форм територіальної самоорганізації населення, і вимог для кола осіб, які беруть участь у цьому процесі, то найменш формалізованим є створення громадських організацій. Відповідне рішення приймається установчим з'їздом (конференцією) або загальними зборами; засновниками громадських організацій можуть бути громадяни України, громадяни інших держав, особи без громадянства, які досягли 18 років, а молодіжних та дитячих організацій – 15–річного віку. Майже таким же простим є процес створення ОСББ. Воно може бути створене в будинку будь-якої форми власності із числа тих, хто приватизував або придбав квартиру, а також власника будинку або його уповноваженої особи, власників жилих приміщень, а також власників нежилих приміщень. Для створення ОСББ скликаються установчі збори (збори правомочні, якщо на них присутні більше 50 % власників); кожен власник на установчих зборах має один голос, незалежно від площі та кількості квартир або приміщень, що перебувають у його власності. Рішення вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало не менше двох третин присутніх осіб, які мають право голосу.

Зважаючи на порядок створення громадських організацій та ОСББ, логічним було б очікувати, що й такий вид організацій, як ЖК, створюються із дотриманням мінімальних формальностей, а *органи* (курсив – *Н. М.*) СОН – у більш утрудненому порядку. Але це не зовсім відповідає дійсності. Так ЖК організуються при виконавчих комітетах місцевих рад, при підприємствах, установах і організаціях; рішення про організацію ЖК при підприємствах, установах, організаціях приймаються з урахуванням пропозицій трудових

колективів. Бажаючі вступити до кооперативу подають заяви до відповідного органу та перебувають на обліку. Громадяни приймаються до членів ЖК після досягнення ними 18 років, а ті, що одружилися або влаштувалися на роботу в передбачених законом випадках до досягнення зазначеного віку, – відповідно із часу одруження або влаштування на роботу. Законодавство про ЖК є вельми старим і не було приведено у відповідність до нового Цивільного кодексу, відповідно до норм якого повна цивільна дієздатність може бути надана неповнолітній особі, яка записана матір'ю або батьком дитини, а також фізичній особі, яка досягла 16–ти років і яка бажає займатися підприємницькою діяльністю [584]. Що ж до неповнолітніх, то неповнолітній спадкоємець члена ЖК, який проживає разом із ним, може бути прийнятий до членів ЖК із тим, щоб до досягнення ним повноліття його права і обов'язки здійснював опікун (піклувальник). Існує ще декілька вимог щодо членства у ЖК: до ЖК приймаються особи віком до 30 років – громадяни, які постійно проживають у даному населеному пункті і перебувають на обліку бажаючих вступити до ЖК або користуються правом позачергового прийому до членів кооперативу (за деякими винятками). При створенні ЖК з додержанням установленої черговості складають списки громадян, які вступають до даного кооперативу, і членів їхніх сімей та проводять загальні збори громадян, на яких приймається рішення про організацію ЖК. Рішення зборів про організацію кооперативу, список громадян, які вступають до кооперативу, і членів їхніх сімей, що виявили бажання оселитися в будинку кооперативу, затверджуються виконавчим комітетом районної, міської, районної в місті ради; при цьому визначаються типи квартир (однокімнатні, двокімнатні і т. ін.), які надаватимуться вказаним громадянам. Отже, у порівнянні з процесом створення громадських організацій та ОСББ, при створенні ЖК після прийняття рішення про створення додається ще одна стадія – затвердження такого рішення органами місцевого самоврядування.

Але ж найбільш складний порядок Закон «Про органи самоорганізації населення» передбачає для комітетів:

– ініціювання створення органу СОН (ініціативу доводять до відома місцевої ради після того, як на конференції (зборах) жителів за місцем проживання було прийнято відповідне рішення за умови, що у зборах (конференції) брало участь (було представлено) не менше половини жителів відповідної території, які мають право голосу);

– отримання дозволу на створення комітету від сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) раді.

У разі прийняття рішення про виключення комітетів із системи місцевого самоврядування уявляється доцільним змінити і порядок утворення будинкових, вуличних та ін. комітетів. Може здаватися, що більш прийнятним було б використання досвіду ОСББ. Однак зацікавленими в наявності органу СОН можуть бути не тільки власники житлових і нежитлових приміщень, але й, наприклад, їх орендарі. Тому гадаємо, що найбільш ефективним буде поширення на будинкові, вуличні та ін. комітети порядку утворення, який використовують громадські організації.

Обрання органу СОН (такий термін використано у законі, але точніше вести мову про обрання персонального складу органу) здійснюється 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 18 років; не мають права голосу жителі, яких визнано судом недієздатними).

Виведення комітетів із системи місцевого самоврядування дозволить спростити вимоги до осіб, які мають право обирати будинкові, вуличні та ін. комітети і бути обраними до них. Наприклад, не матиме значення, чи є член територіальної мікрогромади громадянином України; можливо, у виборах матимуть право брати участь і не члени територіальних мікрогромад, наприклад представники юридичних осіб, які розташовані на відповідній території.

Виведення органів СОН із системи місцевого самоврядування також

дозволить вирішити протиріччя стосовно оплати праці членів будинкових, вуличних та ін. комітетів, і надасть багатьом із них право укладати трудові договори з найманими працівниками.

Загальний склад органу СОН визначається зборами (конференцією) жителів за місцем проживання. Персональний склад комітету – це керівник, заступник (заступники) керівника, секретар, інші члени. В інших організаційно-правових формах управління та контроль здійснюють такі органи:

– громадські організації – вищі статутні органи управління (загальні збори, конференції, з'їзди тощо), інші органи утворюються за необхідністю;

– ОСББ – загальні збори членів, правління, ревізійна комісія об'єднання;

– ЖК – загальні збори членів кооперативу обирають правління та ревізійну комісію.

Коли йдеться про внутрішню структуру будинкових, вуличних та ін. комітетів, цікавим є досвід СК. У цій державі внутрішня структура центру МС залежить від того, у якій організаційно-правовій формі його створено. Центри МС можуть мати інкорпоровану або неінкорпоровану організаційно-правову форму. Учені пояснюють різницю між цими формами так: «інкорпорована організація ... існує незалежно від осіб, які є її членами. Таким чином, хоча вона і діє тільки через своїх членів, інкорпорована організація сама несе права та обов’язки» [693, с. 26–27]; ці організації іменують ще «неправосуб’єктними».

Якщо засновник або засновники центру МС вважають за потрібне зробити його інкорпорованим, вони можуть обрати одну з таких організаційно-правових форм:

– товариство з обмеженою відповідальністю;

– суспільно корисне товариство (така можливість з’явилась починаючи з 2003 р. після прийняття Парламентом СК Акта «Про кооперативи та суспільно корисні товариства» [645]);

– благодійницька інкорпорована організація (така можливість з’явилась,

починаючи з 2007 р. після прийняття Парламентом СК Акта «Про благодійництво»).

Засновник або засновники центру МС – неінкорпорованої структури – можуть обрати одну з таких організаційно-правових форм:

– траст;

– неінкорпорована асоціація.

Основними факторами, які впливають на обрання центром МС організаційно-правової форми, є: вид діяльності, яким буде займатися центр, кількість засновників (один або декілька) та їхні погляди на управління ним: особливо чи мають засновники надійних осіб, яким хотіли б довірити довгострокове управління. Якщо засновником є одна особа і вона має такі кандидатури, то, як правило, обирається організаційно-правова форма трасту. Інші організаційно-правові форми використовуються, якщо засновників декілька та (або) є бажання мати можливість через певний час, у разі необхідності, змінити керівний орган.

Таким чином, у СК спеціально для центрів МС нова організаційно-правова форма не створювалася, а обрано одну з уже існуючих, добре відомих форм, що є вельми ефективним. Уважається, доцільним було б запровадження подібної практики і в Україні. Це може стати наступним кроком після того, як буде доведено ефективність виведення органів СОН із системи місцевого самоврядування і поширення на них законодавства про громадські організації.

Внутрішня структура і організація діяльності закріплюються в установчому документі (статуті або положенні), зміст якого повинен відповідати нормам законодавства та може базуватися на примірному (типовому) статуті. На сучасному етапі останні існують тільки для ЖК та ОСББ (пункт 11 табл. Д.1). На нашу думку, доцільно було б доручити одному з органів виконавчої влади розробити такий документ і для будинкових, вуличних тощо комітетів.

У разі виключення органів СОН із системи місцевого самоврядування,

можливо, доцільним буде закріпити необхідність утворення ревізійної комісії. Вона стане важливим органом з огляду на те, що будинковим, вуличним та ін. комітетам із громадською природою доцільно надати більш широкі майнові права, ніж вони мають на сучасному етапі, будучи елементом системи місцевого самоврядування. Адже, наприклад, можливість вести господарську діяльність зараз, із чотирьох досліджених організаційно-правових форм територіальної самоорганізації населення, відсутня лише в органів СОН. Об’єднання співвласників багатоквартирних будинків можуть здійснювати її без обмежень, громадські організації – з метою виконання статутних завдань і цілей, так же як і житлові кооперативи, яким надано право укладати договори, пов'язані з будівництвом, експлуатацією і ремонтом житлового будинку (будинків) і надвірних будівель, їх добровільним страхуванням та утриманням прибудинкової території, а також інші договори відповідно до цілей діяльності.

Відсутність можливості органів СОН здійснювати господарську діяльність зумовлює і режим, на якому йому належить майно, – відповідно до законодавства, матеріальною основою діяльності органу СОН є майно, передане йому місцевою радою в оперативне управління. Фінансовою основою діяльності органу СОН є: кошти відповідного місцевого бюджету, які надаються йому місцевою радою для здійснення наданих органу СОН повноважень, добровільні внески фізичних і юридичних осіб, інші надходження, не заборонені законодавством [427].

Інші організаційно-правові форми надають ширші можливості. Так громадські організації мають право власності на кошти та інше майно: передане їм засновниками, членами (учасниками) або державою, набуте від вступних та членських внесків, пожертвуване громадянами, підприємствами, установами та організаціями, придбане за рахунок власних коштів чи на інших підставах, не заборонених законом, а також на майно та кошти, придбані в результаті господарської та іншої комерційної діяльності створених ними госпрозрахункових установ та організацій, заснованих

підприємств [420]. Саме цей досвід доцільно поширити на органи СОН у разі їх виведення із системи місцевого самоврядування.

Майже такий же перелік, із деякими відмінностями, які зумовлюються особливостями діяльності, передбачено в законодавстві для ОСББ. Закон розрізняє майно і кошти об’єднання. Майно утворюється з майна, переданого йому членами об'єднання у власність, одержаних доходів, іншого майна, набутого на підставах, не заборонених законом. Що ж до коштів ОСББ, то вони складаються із: залишків коштів на рахунках попереднього власника майна, статутних внесків, обов'язкових платежів членів об'єднання, коштів, одержаних об'єднанням у результаті передання в оренду допоміжних приміщень, субсидій на оплату житлово-комунальних послуг та компенсацій за громадян, які користуються правом на їх отримання, щодо оплати житлово-комунальних послуг у їх частці в загальному обсязі обов'язкових платежів на утримання і ремонт неподільного та спільного майна в разі укладення відповідного договору між власником приміщення і об'єднанням, доходів, що спрямовуються на виконання статутних цілей об'єднання, отриманих у результаті діяльності підприємств, засновниками яких є об'єднання, та добровільних майнових, у тому числі грошових, внесків фізичних і юридичних осіб.

При регулюванні майнового статусу ЖК законодавець зазначає, що їхні кошти складаються з: вступних внесків, пайових внесків, внесків на проведення капітального ремонту жилого будинку (будинків), внесків на експлуатацію житлового будинку (будинків) і утримання прибудинкової території та інших надходжень. Згадки про склад майна ЖК відсутні, хоча аналіз тексту документа виявляє серед прав кооперативу право одержати в установленому порядку в безстрокове користування земельну ділянку для будівництва житлового будинку (будинків) та надвірних будівель та право здавати в оренду тимчасово не використовувані нежилі приміщення. А отже, майно у ЖК існує.

Різноманітні способи залучати кошти та можливість вести господарську

діяльність дозволяє акумулювати фінансові ресурси для виконання власних цілей та повноважень. Додатково органи СОН та ОСББ можуть отримувати делеговані повноваження від органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування можуть делегувати повноваження зі здійснення розрахунків щодо передбачених законом пільг та субсидій окремим категоріям громадян з оплати житлово-комунальних послуг, спожитої електроенергії об'єднанню, яке здійснює управління неподільним та спільним майном житлового комплексу за дорученням власника (власників) майна і забезпечує його належну експлуатацію. Про делегування повноважень органам СОН ішлося в попередньому підрозділі. Однак виключення цих органів із системи місцевого самоврядування і поширення на них законодавства про громадські організації надасть підстави відійти від практики делегування повноважень і розглядати питання про укладання з будинковими, вуличними та ін. комітетами договорів на надання певних послуг, виконання робіт тощо.

Можливе наближення органів СОН до громадських організації і виключення їх із системи місцевого самоврядування актуалізує питання про необхідність наявності в мешканців багатоквартирних будинків можливості утворити і ОСББ, і будинковий комітет. Питання самоорганізації на рівні багатоквартирних будинків є нагальним для більшої частини населення України, – для всіх, хто мешкає у таких будинках. Охайні, добре озеленені і освітлені двори, чисті та безпечні під’їзди, відсутність проблем із будинковими комунікаціями, підвалами, дахом, якість комунальних послуг – усі ці питання є нагальними для нормального комфортного життя. У мешканців більшості багатоквартирних будинків існує багато проблем різного рівня складності, які потребують якнайшвидшого розв’язання. Два можливі шляхи, за допомогою яких мешканці мають можливість покращити своє становище, самоорганізувавшись на рівні будинку, – це будинкові комітети (органи СОН) і ОСББ. Аналіз літератури дозволяє зазначити, що більшість науковців вивчає або окремо органи СОН, або окремо ОСББ

(розгляд ОСББ найчастіше ведеться паралельно із житлово-будівельними кооперативами), причому більше уваги привертають органи СОН. На сучасному етапі існує три дисертаційні дослідження правового статусу органів СОН (О. С. Орловського, Д. В. Кольцової і О. Г. Остапенко) і лише одне дослідження, у якому автор звертається до проблем системи управління проектами реформування і розвитку житлово-будівельних кооперативів та ОСББ, – це виконана в Харківському державному технічному університеті будівництва і архітектури дисертація на здобуття ступеня кандидата технічних наук В. О. Гаєвської. Отже, порівняльно–правовий розгляд будинкових комітетів і ОСББ на доктринальному рівні здійснюється автором уперше.

При створенні ОСББ широко використовувався зарубіжний досвід, тому їх правове положення закріплено без явних протиріч. Однак існує термінологічна плутанина, коли йдеться про кондомініуми і ОСББ. У зв’язку із цим слушним буде досвід РФ, де аналоги ОСББ – товариства власників житла – з’явилися значно раніше, ніж в Україні. Їхню діяльність регламентує Федеральний Закон «О товариществах собственников жилья» від 15 червня 1996 р., у 2004 р. у нову редакцію Житлового кодексу було внесено розділ VI «Товариство власників житла» [107]. Цікавим і вартим запозичення є те, що федеральний закон чітко розрізняє кондомініум і товариство власників житла:

– кондомініум – єдиний комплекс нерухомого майна, який включає земельну ділянку в установлених межах і розташовану на ній житлову будівлю, інші об’єкти нерухомості, у якому окремі частини, призначені для житла чи інших цілей, перебувають у власності громадян, юридичних осіб, РФ, суб’єктів РФ, муніципальних утворень, – приватній, державній, муніципальній та інших формах власності, а інші частини (спільне майно) перебувають у їх спільній дольовій власності;

– товариства власників житла – некомерційні організації, форма об’єднання домовласників для спільного управління і забезпечення

експлуатації комплексу нерухомого майна в кондомініумі, володіння, користування й у встановлених законодавством межах розпорядження спільним майном) [467].

Таке запозичення буде доцільним, тому що в Україні термін «кондомініум» у законодавстві не зустрічається (тільки в законопроектах, які не було прийнято [443]), а дослідники використовують його як синонім терміну ОСББ, що є не досить коректним (у цьому підрозділі в кожній цитаті, у якій є термін «кондомініум», його використано саме в такому, неправильному значенні); ця пропозиція висувається автором уперше.

Як влучно зазначив на конференції, присвяченій проблемам органів СОН, Є. Мальцев, голова Всеукраїнської громадської організації «Спілка власників житла України», до складу якої належать ОСББ і ЖК, «на жаль, займаючись практично одним і тим же, ми за багато років не прийшли до того, щоб вирішувати певні проблеми спільно. Ви «орете» це поле вздовж, а ми – упоперек!» [205, с. 24].

Практики, що працюють у сфері локальної демократії та (або) надання житлово-комунальних послуг, на науково–практичних конференціях часто пропонують або скасувати будинкові комітеті як такі, що фактично дублюють ОСББ, або поєднати будинкові комітети із ОСББ, запровадивши замість цих двох організаційно-правових форм територіальної самоорганізації населення одну, яка б на рівні будинку поєднувала переваги органів СОН та ОСББ. Навіть якщо будинкові комітети разом з іншими органами СОН будуть виключені із системи місцевого самоврядування.

Уважаємо, що пропозиція скасування будинкових комітетів як «низової ланки» в системі органів СОН з метою інтегрування їх в ОСББ є хибною для подальшого розвитку руху самоорганізації населення в Україні. Якщо розмірковувати в напрямку зменшення кількості організаційно-правових форм, їх уніфікації, тоді (за аналогією) навіщо в цивільному праві потрібно п’ять видів господарських товариств (акціонерні товариства, товариства з обмеженою відповідальністю, товариства з додатковою відповідальністю,

повні і командитні товариства)? Кожна організаційно-правова форма, – і організаційно-правові форми територіальної самоорганізації населення не є винятком, – створюється для того, щоб задовольняти певну потребу, яка може виникнути в суспільстві. Органи СОН, відповідно до Закону «Про органи самоорганізації населення», – це будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів. Вони є представницькими органами, до основних завдань яких належить: створення умов для участі мешканців у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України, задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб мешканців шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг, участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм [427]. ОСББ ж є юридичною особою, яка створена власниками для сприяння використанню їхнього власного майна та управління, утримання і використання неподільного та спільного майна. Метою створення ОСББ за законодавством є забезпечення і захист прав його членів та дотримання їхніх обов'язків, належного утримання та використання неподільного і спільного майна, забезпечення своєчасного надходження коштів для сплати всіх платежів, передбачених законодавством та статутними документами [421].

Таким чином, якщо для мешканців будинку головним є подбати про належне користування майном, власниками та співвласниками якого вони є (квартир, допоміжних приміщень, технічного обладнання і конструктивних елементів багатоквартирного будинку), а також контролювати використання земельної ділянки, яка входить до складу житлового (цілісного майнового) комплексу, доречним буде створення ОСББ. ОСББ веде господарську діяльність насамперед з утримання житлового комплексу. Якщо ж турботу мешканців викликають питання, не пов’язані з експлуатацією житлового комплексу власниками і співвласниками, їхнім вибором стане будинковий комітет. Будинкові комітети є одним із різновидів органів СОН, які належать до системи місцевого самоврядування, за чинним законодавством не мають

право вести господарську діяльність. Вони вирішують проблеми мешканців будинку, об’єднуючи для цього переважно не матеріальні ресурси, а самих мешканців (громадський контроль у сфері житлово-комунального господарства, проведення суботників для прибирання будинку, двору, парків тощо), та (або) лобіюючи інтереси будинку на різних рівнях. Або ж будинковий комітет можна утворити, якщо значна частина мешканців будинку проти створення ОСББ, або в гуртожитках, де мешканці не мають прав власності на житловий комплекс і тому не можуть створити ОСББ, або у «проблемних» домах, де або мала кількість квартир, або багато тих, хто має пільги на оплату комунальних послуг, і тому ОСББ буде нерентабельним (за даними дослідників, «технічний стан житлового фонду характеризується високим ступенем зносу (до 80%), і тому більшість ОСББ є збитковими» [66, с. 1]).

Цю різницю між будинковими комітетами та ОСББ підкреслюють і статті відповідних законів, присвячених законодавству про органи СОН та про ОСББ:

– органи СОН діють на підставі Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, рішень відповідних органів місцевого самоврядування, рішень місцевого референдуму, статутів територіальних громад, розпоряджень сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті (у разі її створення) ради, виданих у межах своїх повноважень, положень про органи самоорганізації населення, рішень зборів (конференції) жителів за місцем проживання, які їх обрали (ст. 4 Закону «Про органи самоорганізації населення»);

– діяльність ОСББ регулюється Цивільним, Житловим та Земельним кодексами України, іншими нормативно-правовими актами та статутом об'єднання, асоціації (ст. 3 Закону «Про об’єднання співвласників багатоквартирних будинків»).

Таким чином мешканці, при виникненні бажання самоорганізуватися в

межах будинку, повинні чітко проаналізувати, для вирішення яких питань вони це роблять, і тільки на основі цього зробити висновок про доцільність створення або ОСББ, або будинкового комітету, або і ОСББ і будинкового комітету одночасно (законодавство не забороняє наявність в одному будинку будинкового комітету і ОСББ).

Крім того, слід зважити і на можливі «підводні камені» процесів створення будинкового комітету чи ОСББ. Якщо при створенні будинкового комітету головною проблемою може стати політична причина – негативне ставлення місцевої влади до органів СОН і, як наслідок, відсутність ентузіазму, коли йдеться про їх реєстрацію.

Наприклад у Києві останнє рішення про надання дозволу на створення органу СОН датується 6 грудня 2007 р., цим рішенням було надано дозвіл на створення органу самоорганізації населення «Будинковий комітет «Вулиця Академіка Корольова, 9-а» [368]. Закінчення повноважень міських рад чергового скликання є стандартною причиною, що дозволяє позбутися «незручних» органів СОН. З цього приводу комітети звертаються до судів, але поки що програють такі справи (дивись, наприклад, [345; 353]).

При створенні ОСББ основна проблема – суто економічна. Відповідно до законодавства, при переданні будинку на баланс ОСББ повинен бути здійснений його капітальний ремонт, але ця норма є утрудненою для виконання (наприклад станом на грудень 2009 р. в Одесі жодного випадку проведення цього ремонту не зафіксовано). Цікавим є приклад міста Краматорськ, де органи місцевого самоврядування «вирішили спочатку привести будинок у належний стан (провели капітальний ремонт і благоустрій), а потім спробували створити взірцево-показовий ОСББ. Однак мешканці відмовились, мотивуючи своє рішення тим, що в них і так усе добре. Навіщо ж у такому випадку брати на себе відповідальність з управління й експлуатації будинку?» [31, с. 77].

Наявні приклади управління багатоквартирними будинками ЖК та ОСББ викликають ентузіазм в органів місцевого самоврядування, багато з

яких проводять соціальні рекламні кампанії, закликаючи мешканців створювати ОСББ, прагнучи перекласти піклування про старі будівлі, що руйнуються, на власників квартир, адже сприяння створенню ОСББ і реєстрація таких об'єднань належить, разом з іншими повноваженнями у галузі житлово-комунального господарства, до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад [411].

Що ж до мешканців багатоквартирних будинків – споживачів послуг, – то їхні відгуки різноманітні: від повного задоволення до жорстокої критики. Ось як практики руху територіальної самоорганізації населення окреслюють основні проблеми, які виникають у ОСББ:

– А. Ковальчук (Феодосія): в ОСББ «усі витрати на утримання житла, включаючи капітальний ремонт, лягають на плечі самих мешканців. Чи можуть подужати ці витрати жителі старих багатоповерхових будинків («хрущовок»), у яких потребують заміни практично всі комунікаційні системи і фундаментальні конструкції?»; досвід феодосійських ОСББ виявив труднощі із нагромадженням і реалізацією фонду капітального ремонту і основних коштів (через інфляцію тощо); розмір квартплати збільшується також через нову систему управління кондомініумів через управляючих (управдомів) [140, с. 91];

– Г. Бощенко (Одеса): «Я неодноразово скликала загальні збори з утворення кондомініумів, однак питання наштовхувалося на брак освічених кадрів, які могли б керувати будинками, а також на відсутність приміщень для прийому мешканців. Механізм впливу на злісних неплатників і боржників також відсутній. Крім того, є будинки, у яких проживає така велика кількість мешканців, які користуються пільгами, що ОСББ у таких будинках буде нерентабельним. Кондомініуми також не можуть «витягнути» існуючу заборгованість мешканців за сплату житлово-комунальних послуг» [39, с. 86];

– А. Рева (Вінниця) іронічно, проте досить влучно зауважує: «ОСББізація», яка почалась у нас в країні, дуже мені нагадує кампанію з

колективізації. Уже навіть терміни встановлено: до 2011 року всі будинки перейдуть до ОСББ», і висловлює стурбованість щодо того, що в разі створення ОСББ у його власність переходить і сам будинок, і відповідна земельна ділянка. Він попереджає: «Ми створюємо ОСББ, народ голосує, місто віддає їм будинок, земельну ділянку. А через три роки ця компанія збанкрутує, а народ побіжить до влади. Що далі: реприватизацію проводити? Назад цей будинок забирати? Тому потрібен плавний перехідний період, треба привчати людей до участі в управлінні будинком, починаючи з того, що вони контролюють виконання робіт тією же самою обслуговуючою організацією. І тоді надавати їм більше повноважень. А через декілька років передавати їм будинок у власність, але після проведення капітального ремонту (чого зовсім не робиться)» [491, с. 73].

Зауваження щодо ймовірної неплатоспроможності на сучасному етапі більше стосується ОСББ, адже органи СОН поки що не мають права вести господарську діяльність. Але Законопроект № 2108 передбачає надання їм такого права. А отже, з огляду на те, що Закон «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» взагалі не передбачає механізму банкрутства ані будинкових комітетів (і органів СОН взагалі), ані ОСББ [354], було б доцільним його розробити. Ця пропозиція висувається автором уперше. З одного боку, відсутність механізму відповідальності й банкрутства може бути використана ОСББ (і в майбутньому – органами СОН) у власних інтересах, тобто вони можуть зволікати з погашенням заборгованості досить довго, будучи чітко впевнені, що правових засобів впливу на них у кредиторів немає, відібрати майно вони не мають права. Прикладом за аналогією може служити випуск облігацій місцевих позик міськими радами. Так у лютому 1997 р. Одеська міська рада прийняла рішення про випуск облігацій міської позики на суму 61 мільйон грн. із доходністю 50 % річних та зі строком погашення 1 рік. Але позика була погашена тільки у серпні 2008 р. [510]. Упродовж майже 10 років кредиторам – власникам облігацій – залишалося сподіватися тільки на те, що

рада вживатиме адекватних, справедливих і своєчасних заходів із погашення заборгованості, адже правових шляхів вирішення проблеми взагалі не існувало.

Але ці переваги виникають, коли йдеться про ремонтні роботи або про надання послуг, що не належать до житлово-комунальних. Порушення строків виконання грошових зобов'язань у сфері надання житлово-комунальних послуг викликає справедливу реакцію постачальника – припинення надання послуг, адже така технічна можливість у нього є. І в такому разі проблема стає катастрофою. Аналогічна ситуація виникла у місті Миколаїв 2007 р. : мешканці кількох багатоквартирних будинків піддалися на умовляння шахрайки, яка пообіцяла їм домовитися про надання послуг з опалювання квартир за менші кошти, але якщо вони оплатять ці послуги наперед. Гроші організації – постачальнику послуг не передала і повертати їх відмовляється. Оскільки легально «посередник» не працює і цінного майна не має, а живе на державну допомогу, яка надається її дітям, стягнути передані їй гроші немає можливості. Опалювання в будинках відсутнє, більшість мешканців відмовляється оплачувати цю послугу ще раз, або не має такої можливості, а до вирішення проблеми підключилася Миколаївська міська рада.

Про обмежені можливості органів СОН, коли йдеться про покращання постачання комунальних послуг, свідчить ще один приклад з опаленням. У Луцьку у 2009 р. стартувала трирічна програма за підтримкою Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), метою якої є покращання теплопостачання та енергоефективності. Програма серед іншого передбачає надання кредитів на утеплення приміщень, на покращання відповідного обладнання. Кредит не може отримати будинковий комітет, навіть легалізований як юридична особа. Відповідно до умов програми, цей кредит необхідно оформити на мешканців будинку [543].

Закон «Про об'єднання співвласників багатоквартирних будинків» надає цим юридичним особам право об'єднуватися в асоціації (у Законі «Про

органи самоорганізації населення» норми, які б регулювали правовий статус асоціацій органів СОН, відсутні). Але досить часто декілька ОСББ, або житлово-комунальних кооперативів, надають перевагу об'єднанню не в асоціацію ОСББ, а у дворовий, вуличний комітет, у комітет мікрорайону тощо, тобто в орган СОН. Прикладом є комітет мікрорайону «Русанівка» у Дніпровському районі міста Київ, однією з причин створення якого у 2007 р. стало «бажання русанівців захистити свій мікрорайон від ненажерливих забудовників. Ініціаторами виступили мешканці, які проживають в будинках житлово-комунальних кооперативів і мають досвід життя в умовах своєрідного самоврядування» [590].

Отже, об'єднання декількох ОСББ у рамках органу СОН може стати корисним для вирішення проблемних питань населення. Яких саме? Відповідь на це запитання надає Є. Мальцев: «Що ми можемо вирішити спільно? Головне питання – це використання прибудинкових територій. Це закріплення прибудинкових територій за житлово-будівельними кооперативами і об'єднаннями співвласників багатоквартирних будинків. А вирішити це без органів СОН неможливо, тому що не можна навести лад біля одного будинку, якщо поруч, у домах місцевих рад, буде безлад… Тому я вважаю, що одним із пріоритетних завдань … повинно бути закріплення прибудинкових територій і взяття їх під жорсткий контроль громадськості. Щоб там не розміщували «наливайки», не ставили гральні автомати, щоб не торгували наркотиками тощо» [205, с. 24–25].

Цікавий приклад спроби поєднання будинкового комітету і ОСББ існує в Тирасполі. У цьому місті у 2005 р. було почато реформу житлово-комунального господарства, яка передбачає, що до 2012 р. в усіх будинках, де приватизовано 100 % квартир, мають бути утворені будинкові комітети і обрана керуюча компанія. На неї покладатиметься вирішення господарських питань, що виникають у будинку. А самі будинкові комітети «мають стати провідниками політики держадміністрації. Але поки що не всі будинкові комітети та їх голови сумлінно виконують свої обов'язки», – зазначається у

повідомленні Інформаційної агенції «Придністров'я» [125]. Отже, у цьому випадку має місце поєднання аналогу ОСББ із будинковим комітетом, який розглядається як елемент системи місцевого самоврядування. Ми вважаємо, що після завершення реформи буде доцільним вивчення ефективності досвіду Тирасполя.

Що ж до асоціацій органів СОН, то оскільки на будинкові, вуличні та ін. комітети не поширює свою дію Закон «Про асоціації органів місцевого самоврядування», вони на сучасному етапі утворюються за нормами Закону «Про об'єднання громадян» як громадські організації. Це є ще одним аргументом на користь того, що при врегулюванні правового становища будинкових, вуличних та ін. комітетів було відсутнє єдине бачення їх природи і сутності.

На державному рівні із червня 2006 р. інтереси органів СОН захищає Всеукраїнська асоціація сприяння самоорганізації населення (повна назва: Всеукраїнська громадська організація «Асоціація сприяння самоорганізації населення»). Асоціація має осередки у 14 областях України. Крім того, окремі міста також мають відповідні асоціації. Найбільша і впливова функціонує у Вінниці – Асоціація органів самоорганізації населення міста Вінниця. Створена у лютому 2007 р., вона об'єднала 29 квартальних комітетів, на території яких проживає більше 80 тисяч мешканців приватного сектора міста [13].

Цікавим є досвід підтримки і допомоги зарубіжним аналогам органів СОН, які не належать до муніципальних систем. Вони впроваджуються за двома напрямками. Перший – державні або муніципальні органи оплачують роботу фахівця з «розвитку співтовариств» (community development) протягом часу, необхідного для посилення прямих зв'язків серед членів співтовариства і реалізації запропонованого ним і затвердженого цими органами плану розвитку співтовариства. Як правило, план передбачає створення сусідських асоціацій, центрів МС, інших аналогів органів СОН. Після закінчення роботи спеціаліст дистанційно надає консультативну

допомогу співтовариству. Така практика була вперше запропонована США, і запозичена багатьма країнами світу.

Другий напрямок допомоги не виключає цілеспрямованого фінансування розвитку співтовариств, а скоріше доповнює його. Він полягає у створенні спеціального державного органу, на який покладається консультативна і контрольна функція, також і коли йдеться про розвиток співтовариств. Уперше таку практику було запроваджено в СК, при створенні Комісії з питань благодійництва в Англії та Уельсі. Як видно з назви, компетенція комісії не обмежується розвитком співтовариств, але центри МС належать до кола суб'єктів, яких вона консультує і контролює. Додатково на сучасному етапі благодійницькі інститути реєструє Комісія з питань благодійництва в Англії та Уельсі, перевіряючи:

– чи є мета їхньої діяльності суспільно корисною;

– чи є мета їхньої діяльності благодійницькою відповідно до чинного законодавства. Для законодавства та судової практики СК з питань благодійництва є характерними часті зміни, і тому кожному інституту приділяється істотна увага. Мета діяльності, яка протягом сторіч не вважалась благодійницькою, може бути визнана такою, або навпаки – перестати вважатися благодійницькою з огляду на зміну соціальних та економічних обставин. Якщо таке питання в судовому порядку ще ніколи не розглядалося, використовують судження за аналогією, у разі, якщо таку аналогію можна провести з іншими цілями, які визнавались благодійницькими раніше.

Члени і фахівці комісії надають усі юридичні і бухгалтерські консультації безоплатно як при створенні, так і у процесі функціонування центрів МС. Усі акти комісії мають характер рекомендацій і не є обов'язковими для виконання. У них комісія узагальнює позитивний досвід і попереджає про можливі проблеми у функціонуванні центрів МС, пропонує декілька шляхів запобігання їм, а також оприлюднює результати досліджень у відповідних сферах. Наприклад, в одній із рекомендацій для центрів МС

комісія зазначає, що дослідження її фахівців виявили прямий зв'язок між здатністю центру МС залучати членів територіальної мікрогромади, членів персонального складу органів управління центрами МС й інших добровольців, і здатністю залучати матеріальні ресурси. Більшість успішних із фінансової точки зору та популярних серед територіальних мікрогромад центрів має серед іншого:

– приміщення, яке відповідає нормативним вимогам і може бути використане для різного роду діяльності;

– ефективні засоби комунікацій і консультацій із територіальною мікрогромадою: щоб пересвідчуватися, чи потреби та інтереси її членів центр МС зрозуміла правильно, і що члени територіальної мікрогромади знають про діяльність центру;

– матеріальні ресурси, які є різнорідними і надходять із різних джерел;

– стратегічний план дій, який повинен бути не надто складним і перевантаженим подробицями [729].

На сучасному етапі, коли органи СОН є елементом системи місцевого самоврядування, доцільним було б використання досвіду залучення спеціалістів із розвитку співтовариств для допомоги окремим територіальним мікрогромадам, перед якими виникли певні проблеми. Однак оплата праці таких спеціалістів, імовірніше, буде суттєвим тягарем для місцевого бюджету. Що ж до досвіду впровадження державного регулятору, на зразок СК, то його запозичення тільки для допомоги і контролю органам СОН буде також суттєвою статтею витрат, але вже не для місцевих, а для державного бюджету. Такі витрати можуть бути виправданими в разі, якщо цей державний орган сприятиме становленню не тільки будинкових, вуличних та ін. комітетів, але й інших інститутів громадянського суспільства.

У державах, де органи СОН включено до системи місцевого самоврядування, подібні функції стосовно них виконують місцеві ради. Вони можуть ініціювати створення будинкових, вуличних та ін. комітетів або надавати дозволи на їх створення, координувати чи контролювати їх роботу,

а також заохочувати активістів чи самі комітети. Наприклад у РБ проводяться конкурси на кращу постановку роботи комітетів ТГС (конкурси–огляди), причому умовами конкурсу заздалегідь обумовлено, що, у разі отримання премії, 50 % необхідно направити на заохочення активістів комітету ТГС і осіб, які активно сприяють його роботі, і 50 % – на розвиток матеріально–технічної бази комітету ТГС, проведення культурно-масових, спортивних заходів, гурткову роботу, благоустрій території [258].

До речі, аналогічна практика існує й в Україні. Так у місті Івано-Франківськ з ініціативи місцевої ради проводяться огляди–конкурси з визначення кращого будинкового комітету, кращого територіального комітету та кращого ОСББ. Важливим є те, що конкурс триватиме впродовж року; проміжні підсумки – щоквартально, остаточні – щорічно у квітні. Переможців огляду–конкурсу визначають за такими критеріями: утримання вуличних і дворових територій; благоустрій, будівництво, встановлення і утримання споруд, архітектурних форм; озеленення території; залучення мешканців міста до спільного вирішення питань благоустрою території та утримання житла; надання допомоги громадянам похилого віку, інвалідам, малозабезпеченим та багатодітним сім’ям, внесення пропозицій із цих питань до міськвиконкому; сприяння правоохоронним органам у забезпеченні охорони громадського порядку; сприяння депутатам різних рівнів в організації зустрічей із виборцями, прийому громадян; стан будинку, прибудинкової території; стан роботи з озеленення прибудинкової території, вулиць; стан та збереження пам’яток історії; озеленення балконів; організація роботи з населенням, роль будинкових комітетів у роботі з населенням; особистий прийом громадян керівництвом будинкового комітету.

Кращий територіальний комітет буде нагороджено грамотою міськвиконкому та премією в розмірі 10000 грн., кращий будинковий комітет отримає 4000 грн., а краще ОСББ – 6000 грн. [46]. Звісно, досвід Івано-Франківська демонструє більшу близькість органів СОН до публічної, ніж до громадської природи, а також їх значну залежність від міської ради. Зокрема

це полягає в тому, що на органи СОН покладено будівництво, встановлення і утримання споруд, архітектурних форм, що не входить до їх повноважень. Але очевидно, що вони мають більшу незалежність, ніж їхні бєларуські аналоги – достатньо порівняти норми про призовий фонд конкурсів. Водночас цей приклад ще раз підкреслює те, що в Україні переважають органи СОН із публічною, а не з громадською природою.

Висновки до розділу 4

1. Порівняльно-правове дослідження виявило, що правовий статус органів СОН та державна політика щодо них залежать від того, якою є природа місцевого самоврядування у країні. Різні підходи до неї окреслюють три теорії: громадська, державна і громадсько-державна.

Прихильники державної теорії вважають, що органи місцевого самоврядування є органами державної влади, а отже місцеве самоврядування має державну природу. За громадською теорією органи місцевого самоврядування представляють публічну муніципальну владу; місцеве самоврядування має громадську природу, і є своєрідним протиставленням державній владі.

Поки що громадська теорія не має практичної реалізації, тому науковці приділяють їй небагато уваги. Однак її дослідження є плідним: по-перше, вона має значний потенціал, що не виключає можливостей її використання у майбутньому; по-друге, використання основних положень цієї теорії дозволяє утворити найбільш самодостатні і незалежні органи СОН; по-третє, знати її основні положення необхідно для розуміння громадсько-державної теорії.

Прихильники громадсько-державної теорії розрізняють публічну державну і публічну муніципальну владу. Вони стверджують, що держава має право делегувати органам місцевого самоврядування виконання деяких

своїх повноважень, і у випадках виконання делегованих повноважень орган місцевого самоврядування діє від імені і в інтересах держави як державний орган. Ця теорія є найбільш поширеною.

За підсумками компаративістського аналізу встановлено, що, зважаючи на істотну різницю між муніципальними системами держав, що використовують цю теорію, і на те, що неможливо в однаковій мірі запозичити риси і громадської, і державної теорії, доцільно виокремлювати два різновиди громадсько-державної теорії: громадсько-державну теорію, що тяжіє до громадської теорії, і громадсько-державну теорію, що тяжіє до державної теорії.

2. Виходячи з порівняльно-правового дослідження органів СОН в Україні і в зарубіжних країнах, створення умов для ефективного розвитку органів СОН передбачає не тільки визначення на державному рівні теорії місцевого самоврядування і її послідовну реалізацію в нормативно-правових актах. Важливим є й те, якими органами ця регламентація здійснюється: органами державної влади, органами місцевого самоврядування чи ними спільно. Дослідження вад і переваг кожного з варіантів указує на те, що на сучасному етапі в Україні найбільш зацікавленими в розвитку органів СОН є органи державної влади.

Компаративістський аналіз також вказує, що визначення органів, на які покладається нормативно-правова регламентація створення й діяльності органів СОН залежить від того, на якому рівні її найбільш доцільно здійснювати – на державному чи на місцевому. Обидва варіанти мають свої переваги і вади, але найбільш прийнятною для України буде регламентація створення й діяльності будинкових, вуличних та ін. комітетів органами державної влади на рівні держави таким чином, щоб не було потреби в локальних актах. Доцільно, щоб джерелами норм права про органи СОН стали закони України і постанови Кабінету Міністрів, а акти органів місцевого самоврядування надавали б комітетам додаткові пільги і привілеї.

3. За підсумками порівняльно-правового дослідження визначено, що

функції органів СОН залежать від того, чи належать ці органи до муніципальної системи. У тих країнах, де органи СОН включено до системи місцевого самоврядування, до функцій цих органів належать функція розвитку територіальної мікрогромади, правозахисна функція і функція надання послуг.

До функцій органів СОН у країнах, де вони є інститутом добровільного неприбуткового сектора, належать ці ж функції, а також функція надання ресурсів іншим інститутам добровільного неприбуткового сектора та координації їхніх дій. Наприклад, у Сполученому Королівстві центри розвитку місцевих співтовариств отримали назву «організації-парасольки» тому, що вони надають підтримку, за необхідності координують діяльність і співробітничають із переважною більшістю організацій, які обслуговують територіальну мікрогромаду. На підставі порівняльно-правового аналізу констатовано, що, у випадку дозволу органам СОН в Україні вести господарську діяльність, вони зможуть виконувати всі функції інститутів добровільного неприбуткового сектора, що спростить можливе виключення органів СОН із муніципальної системи та їх інтеграцію у цей сектор і у громадянське суспільство.

4. При проведені компаративістського аналізу виявлено, що у країнах, де громадсько-державна теорія місцевого самоврядування тяжіє до державної теорії або де використовується державна теорія місцевого самоврядування, повноваження органів СОН закріплюються у вигляді досить вузького переліку, і є обов’язковими до виконання кожним з цих органів.

Практика країн, де використовується громадсько-державна теорія місцевого самоврядування, що тяжіє до громадської теорії, свідчить про ефективність надання органам СОН можливості обирати повноважень за принципом «дозволено все, що не заборонено законом» (доктрина *ultra vires*).

В Україні реалізації органами СОН своїх функцій сприяє наявність у законодавстві переліку власних повноважень цих органів. Перелік має

факультативний характер, оскільки при утворенні органу СОН члени територіальної мікрогромади наділяють його тільки тими повноваженнями, які вважають за необхідне. Основною вадою є те, що Закон «Про органи самоорганізації населення» надає цьому переліку вичерпного характеру. Положення стосовно обрання повноважень членами територіальної мікрогромади та вичерпності переліку досить часто порушуються, про що свідчать і акти місцевих рад, і практика їх реалізації. Поки що із цього приводу не виникало судових спорів і не надходило зауважень із боку правоохоронних органів, але відсутність реагування на порушення цієї норми закону є хибним з огляду на зарубіжний досвід.

Відхід України від практики закріплення в законодавстві повноважень органів СОН, яка є типовою для державної та громадсько-державної теорії місцевого самоврядування, що тяжіє до державної теорії, сприятиме більш ефективній діяльності комітетів, але головне – свідчитиме про можливість і перспективність часткового запозичення досвіду країн, що застосовують інший різновид громадсько-державної теорії місцевого самоврядування.

5. У процессі порівняльно-правового дослідження виявлено лише поодиноки країни, законодавство яких передбачає можливість делегування деяких повноважень місцевих рад, за рішенням їх депутатів, окремим органам СОН за їх згодою. Натомість, у більшості країн, що використовують державну або громадсько-державну теорію місцевого самоврядування, яка тяжіє до державної теорії, практикується примусове наділення додатковими, у порівнянні із наявними у чинному законодавстві, повноваженнями, усіх органів СОН, які функціонують на території діяльності місцевої ради, без узгодження із цими органами.

В Україні Закон «Про органи самоорганізації населення» передбачає можливість місцевих рад делегувати будинковим, вуличним та ін. комітетам ті свої повноваження, які не належать до переліку власних. На державному рівні порядок передачі не регламентовано, що ж до відповідних локальних актів, на сучасному етапі вони прийняті тільки Миколаївською (2007 р.) і

Одеською (2004 р.) міськими радами, але поки що такого делегування повноважень не здійснювалося. Розгляд цих локальних актів і можливих причин такого становища вказує на те, що при здійсненні на державному рівні нормативно-правової регламентації створення й діяльності органів СОН доцільно приділити пильну увагу врегулюванню делегування повноважень для того, щоб не виникало потреби у конкретизуючих локальних актах.

Досвід країн, які використовують громадсько-державну теорію місцевого самоврядування, що тяжіє до громадської теорії, вказує на відсутність можливості делегування повноважень. Натомість, усі органи публічної влади (а не тільки місцеві ради) мають право укладати з органами СОН контракти на виконання певних робіт, надання послуг, постачання товарів. Досвід цих країн може бути використаний в Україні за аналогією.

6. Так як нині в Україні природа окремих органів СОН є публічною, а окремих – громадською, актуальним є реформування органів СОН або у напрямку виключення з цієї системи, або у напрямку подальшої інтеграції у систему місцевого самоврядування.

Із використанням матеріалів порівняльно-правового аналізу з'ясовано, що в разі прийняття рішення залишити органи СОН у системі місцевого самоврядування, для їх наближення до інших органів місцевого самоврядування доцільно збільшити у їхній природі кількість рис, притаманних органам публічної влади. Для цього доречно використати досвід найбільш подібних до них органів місцевого самоврядування – місцевих рад. Виявлення їхніх спільних рис і відмінностей указує на можливості рецепції для органів СОН деяких норм, які регламентують правовий статус місцевих рад. Виявлено, що таке запозичення є особливо плідним, коли йдеться про вдосконалення порядку створення і легалізації органів СОН, про формування їх персонального складу, про закріплення правового становища керівника і секретаря, інших посадових осіб органів СОН, про матеріальні і фінансові основи діяльності органів СОН, а також про правову природу актів, які вони мають право видавати.

За підсумками компаративістського дослідження виявлено, що, у разі виключення органів СОН із муніципальної системи, для їх подальшої інтеграції у добровільний неприбутковий сектор важливо приділити увагу посиленню громадських рис у створенні і діяльності органів СОН. Для цього доречно використати досвід інших інститутів громадянського суспільства, надаючи перевагу тим, які є організаційно-правовими формами територіальної самоорганізації населення, як і органи СОН. Порівняння їх з органами СОН вказує на доцільність запозичення певних норм для вдосконалення нормативно-правової регламентації створення й діяльності цих органів. Така рецепція буде особливо плідною при перегляді самого терміна «органи самоорганізації населення», при визначенні осіб, які мають право брати участь у створенні і діяльності органів СОН, при закріпленні порядку їх створення і легалізації, їхньої внутрішньої структури, цивільних прав і обов’язків, відповідальності.

ВИСНОВКИ

У дослідженні вирішено наукову проблему теоретичного обґрунтування і розроблення на матеріалах компаративістського дослідження пріоритетного напрямку подальшого розвитку вітчизняних органів СОН і концепції здійснення нормативно-правового забезпечення цього розвитку.

До основних результатів здійсненого наукового дослідження належать такі висновки.

1. На сучасному етапі в Україні бракує комплексних досліджень органів СОН. Робіт радянських учених недостатньо з огляду на те, що за часів СРСР органи СОН привертали увагу дослідників не протягом свого існування, а періодично (у 30-х рр. минулого століття, у 60-70-х рр. минулого століття), і вивчалися як один із видів органів громадської самодіяльності, а не органів місцевого самоврядування, якими вони є нині. Однак праці Ц. А. Ямпольської, А. І. Лук'янова і Б. М. Лазарева, Ю. М. Козлова, І. П. Бутка, М. І. Корнієнка створили підґрунтя для сучасних досліджень органів СОН Д. В. Кольцової, А. С. Крупніка, О. С. Орловського, О. Г. Остапенко. Що ж до провідних фахівців із питань місцевого самоврядування в Україні, то вони вкрай рідко приділяють увагу вивченню органів СОН. Це зумовлює актуальність дисертаційного дослідження.

За умов недостатності історичного і сучасного вітчизняного досвіду для вирішення поточних проблем органів СОН в умовах становлення громадянського суспільства і триваючої муніципальної реформи, нагальним є звернення до практики зарубіжних країн. Ступінь актуальності дисертаційного дослідження підвищується тому, що вітчизняних компаративістських досліджень органів СОН в Україні й у зарубіжних країнах майже не існує, за винятком двох статей О. С. Орловського, у яких він наводить порівняльно-правовий аналіз органів СОН в Україні, США і РП.

2. Здійснення компаративістських досліджень органів СОН в Україні і у зарубіжних країнах утруднюється мовним бар'єром і складністю виявлення

іноземних аналогів цих органів. Для їхнього пошуку доцільно використовувати таку методику:

вивчити муніципальну систему країни – у певних державах, переважно пострадянських, органи СОН належать до неї; вони мають публічну природу;

якщо аналоги органів СОН не знайдено, продовжувати їх пошук серед інститутів добровільного неприбуткового (третього) сектора суспільства. У більшості зарубіжних країн органи СОН функціонують у цьому секторі; вони мають громадську природу.

3. На підставі вивчення досвіду зарубіжних країн виявлено, що, незважаючи на те, чи належать органи СОН до муніципальної системи, існує зв'язок між їх місцем у суспільстві і тим, яка теорія про природу місцевого самоврядування переважає у державі.

Громадська теорія нині не застосовується; використання державної теорії місцевого самоврядування завжди супроводжується включенням органів СОН до муніципальної системи. Що ж до громадсько-державної теорії, то при проведенні порівняльно-правового дослідження виявлено, що її доцільно поділяти на таку, що тяжіє до громадської теорії місцевого самоврядування, і таку, що тяжіє до державної теорії місцевого самоврядування. У країнах, які використовують громадсько-державну теорію, що тяжіє до державної теорії місцевого самоврядування, органи СОН належать до муніципальної системи. У країнах, які використовують громадсько-державну теорію, що тяжіє до громадської теорії місцевого самоврядування, органи СОН є інститутом громадянського суспільства, точніше – добровільного неприбуткового (третього) сектора.

4. Добровільний неприбутковий (третій) сектор, у сукупності з родинним сектором, формує громадянське суспільство. Основними ознаками інститутів третього сектора, до якого в деяких державах належать органи СОН, є: організаційна єдність; приватна природа; заснування інституту з метою іншою, ніж отримання прибутку; заснування інституту без тиску з боку органів публічної влади та їх посадових осіб та його існування завдяки

добровільній фінансовій і трудовій підтримці населення; самостійне керування своїми справами.

5. У процесі пошуку об’єктів для проведення порівняльно-правового дослідження органів СОН виявлено, що в зарубіжних країнах органи СОН мають або виключно громадську, або виключно публічну природу (якщо вони належать до муніципальної системи). Нині в Україні існують як органи СОН із громадською, так і з публічною природою, хоча кількість останніх є значно більшою. При порівняльно-правовому аналізі не виявлено держав, у яких би водночас існували органи СОН і з публічною, і з громадською природою, як в Україні. Наявність у національній системі місцевого самоврядування органів СОН як із громадською, так і з публічною природою значно гальмує процес подальшого розвитку й удосконалення цієї системи, а також розбудову громадянського суспільства.

Розгляд переваг та вад органів СОН із публічною та з громадською природою, а також результати компаративістського дослідження надають підстави стверджувати про більшу прийнятність для сучасної України органів СОН із громадською природою.

6. На сучасному етапі в Україні органи СОН – це представницькі органи, що захищають соціальні, економічні, культурні та ін. інтереси місцевого характеру членів територіальної мікрогромади. Вони створюються внаслідок територіальної самоорганізації населення.

7. Органи СОН у містах – це будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайону або району в місті (в останньому випадку територія їх діяльності не повинна збігатися з територією діяльності відповідної місцевої ради). Порівняльно-правове дослідження органів СОН в Україні і в зарубіжних країнах надає підстави класифікувати ці органи залежно від способу їх легалізації та залежно від наявності або відсутності в них повноважень, делегованих відповідною місцевою радою.

8. Територіальна мікрогромада – це жителі частини населеного пункту, між якими сформувалися відносно стійкі прямі соціальні зв’язки. Термін

«територіальна мікрогромада» запропоновано за підсумками компаративістського аналізу органів СОН в Україні і в зарубіжних країнах.

Для реформування органів СОН доцільно враховувати класифікації територіальних мікрогромад за підставами, які запропоновано за підсумками вивчення зарубіжного досвіду: за кількістю їх членів, які мають право голосу на місцевих виборах; за типом населеного пункту, у якому вони існують (сільський або міський); залежно від того, чи було реалізовано членами територіальної мікрогромади право на самоорганізацію населення за місцем проживання.

9. Вивчення національного історичного досвіду створення й функціонування органів СОН свідчить про те, що перші органи СОН у містах (домові комітети) виникли у 1917 р. з ініціативи населення і мали громадську природу. Метою їх утворення був захист власної безпеки і майна членів відповідних територіальних мікрогромад. Згодом державні органи почали покладати на ці органи СОН облік пожильців, видачу довідок, приписку осіб за певною адресою, перевірку дозволу на прибуття до міста, виконання деяких інших повноважень.

Громадську природу одразу після своєї появи мали й інші види органів СОН (вуличні, квартальні та ін. комітети), які з’явилися у 1933 р. в місті Горлівка для покращання ситуації з благоустроєм побуту. Їхнім прообразом стали домові комітети і такі, що з’явилися у період непу, житлово-орендні кооперативи, які охоплювали кілька будинків.

Значні успіхи органів СОН у містах у благоустрою побуту і в інших сферах зумовили їх подальший розвиток під пильним контролем і під керівництвом державних органів; виникнувши як громадські організації, вони поступово перетворювалися на інститути з публічною природою. Однак радянські вчені розглядали органи СОН як різновид органів громадської самодіяльності.

10. До 1933 р. нормативно-правова регламентація створення й діяльності органів СОН у містах на території сучасної України була відсутня.

Починаючи з 1933 р. нормативно-правове регулювання їх створення й функціонування у деяких містах почало здійснюватися за допомогою актів місцевих рад, переважно обласних та міських, або актів їхніх виконавчих комітетів. Для ефективної нормативно-правової регламентації створення й діяльності органів СОН було недостатньо цих поодиноких актів місцевих органів, які, виходячи з власного досвіду взаємодії з органами СОН, установлювали порядок призначення або обрання їх членів, організації їх роботи, керівництва нею тощо. Така різноманітність зумовлювала наявність неоднакових підходів до питань створення, реєстрації, компетенції тощо органів СОН.

Нормативно-правова регламентація створення й діяльності органів СОН державними органами й органами суб'єктів федерації була поки що відсутня. В їхніх актах, як і раніше, констатувався лише факт існування цих органів.

11. З 1949 р. в УРСР почали з'являтися республіканські акти, які регламентували порядок утворення, функціонування, правовий статус окремих видів органів СОН. Однак створення, діяльність тощо всіх без винятку видів органів СОН було врегульовано у 1975 р., з прийняттям Положення «Про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР». Цей акт, із змінами і доповненнями, внесеними у 1985 р., регулював порядок їх утворення і функціонування до набуття чинності Законом «Про органи самоорганізації населення» у 2001 р.

Органи СОН було включено до муніципальної системи у 1990 р. Законом «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». Отже, минуло майже 10 років між включенням органів СОН до системи місцевого самоврядування і принциповим переглядом законодавства про них у 2001 р.

12. Із моменту включення органів СОН до системи місцевого самоврядування в Україні не вироблено єдиного послідовного підходу до

нормативно-правової регламентації створення й діяльності органів СОН. Це призвело до того, що нині в країні існують органи СОН як із громадською, так і з публічною природою. На неї впливає передусім те, від кого виходила ініціатива їхнього створення, ким і на яких умовах вони фінансуються та наскільки їх члени є незалежними від органів публічної влади та їх посадових осіб.

13. За підсумками порівняльно-правового дослідження визначено, що в країнах, які використовують державну або громадсько-державну теорію місцевого самоврядування, яка тяжіє до державної, нормативно-правова регламентація створення й функціонування органів СОН здійснюється переважно на місцевому рівні з урахуванням поодиноких норм центральних органів державної влади. Незважаючи на те, що ця регламентація відбувається на місцевому рівні, вона є подібною в усіх містах, адже відповідні місцеві органи не мають незалежності, коли йдеться про її здійснення.

У країнах, де реалізовано громадсько-державну теорію місцевого самоврядування, яка тяжіє до громадської, нормативно-правова регламентація створення й діяльності органів СОН здійснюється переважно на державному рівні. Оскільки ці органи не належать до системи місцевого самоврядування, часто (але не завжди) існує центральний орган виконавчої влади, який здійснює функції державного регулятора щодо них. На місцевому рівні нормативно-правова регламентація має факультативний характер і полягає переважно у створенні додаткових сприятливих умов для існування і розвитку органів СОН.

14. Компаративістський аналіз свідчить про відсутність в Україні єдиного виваженого підходу до нормативно-правової регламентації створення й діяльності органів СОН, поки що вона є детальною і на державному, і на місцевому рівні. Часто локальні норми вступають у протиріччя із державними, що значно утруднює розвиток органів СОН.

Виходячи із цього, в Україні доцільно запровадити єдиний підхід до здійснення нормативно-правової регламентації створення й функціонування органів СОН. Але це навряд чи можливо без визначення і послідовного дотримання теорії місцевого самоврядування, яка переважатиме у державі. Адже саме з урахуванням її положень буде продовжено муніципальну реформу в частині визначення місця органів СОН у суспільстві – чи вони залишаться елементами системи місцевого самоврядування, чи будуть виключені з неї.

15. Порівняльно-правове дослідження надало підстави узагальнити, що до функцій органів СОН – елементів системи місцевого самоврядування належать функція розвитку територіальної мікрогромади, правозахисна функція і функція надання послуг. Органам СОН, які не належать до муніципальної системи, притаманна також функція надання ресурсів іншим інститутам добровільного неприбуткового сектора та координації їхніх дій.

При здійсненні компаративістського аналізу узагальнено, що підхід до визначення переліку повноважень органів СОН залежить від того, чи є вони елементом муніципальної системи. Якщо органи СОН належать до системи місцевого самоврядування, перелік їх повноважень закріплено у нормативно-правових актах. Вони діють за принципом «заборонено все, що не дозволено законом». Якщо органи СОН до муніципальної системи не включено, вони самі обирають, які повноваження виконуватимуть, керуючись потребами членів територіальної мікрогромади і чинним законодавством. У цьому випадку вони функціонують за принципом «дозволено все, що не заборонено законом».

16. В Україні Закон «Про органи самоорганізації населення» містить вичерпний перелік власних повноважень, серед яких органи СОН можуть обрати для себе ті, які будуть виконувати. Порушуючи його вимоги, деякі міські ради покладають додаткові повноваження на всі органи СОН. Законом передбачено можливість делегування органам СОН повноважень місцевих рад, але на практиці воно поки що не відбувалося.

Можливості прямого запозичення зарубіжного досвіду для вирішення проблем із делегуванням органам СОН повноважень місцевих рад є обмеженим. При проведенні порівняльно-правового дослідження виявлено: таке делегування передбачено в законодавстві лише поодиноких держав, у яких органи СОН належать до системи місцевого самоврядування. Для розширення можливостей використання зарубіжного досвіду при вдосконаленні делегування повноважень органам СОН місцевими радами, у процесі порівняльно-правового дослідження було встановлено, що у країнах, де органи СОН не включаються до муніципальної системи, найбільш близьким аналогом делегування є укладання контрактів з органами публічної влади для виконання робіт і надання послуг.

17. На підставі проведеного компаративістського дослідження органів СОН в Україні і в зарубіжних країнах сформульовано пропозиції, які можуть стати в нагоді при визначенні напрямку реформування місця органів СОН у сучасному суспільстві, при створенні концепції здійснення нормативно-правового регулювання створення й діяльності цих органів і при внесенні змін і доповнень до нормативно-правових актів, які регламентують створення й функціонування органів СОН в Україні і потребують негайного перегляду.

Вибір напрямку подальшого розвитку органів СОН вимагає певного часу й узгодження з триваючою муніципальною реформою. Але яке б рішення не було прийнято, є питання, вирішення яких є необхідним нині. Вони стосуються спрощення порядку утворення органів СОН та їх легалізації; обрання членів органів СОН і визначення їх правового становища; правової природи актів органів СОН; зміцнення матеріальних і фінансових основ їх функціонування.

18. Вивчений у процесі порівняльно-правового дослідження досвід зарубіжних країн свідчить про наявність двох сучасних підходів до визначення місця органів СОН у суспільстві. Вони розглядаються як органи місцевого самоврядування у країнах, які використовують державну або громадсько-державну теорію місцевого самоврядування, яка тяжіє до

державної теорії. Якщо в процесі здійснення муніципальної реформи в Україні буде обрано такий шлях, органи СОН залишаться в муніципальній системі, а кількість їх громадських рис буде послідовно зменшуватися. У разі подальшого розвитку органів СОН за таким напрямком доцільним вбачається ще більше наближення їх до інших органів місцевого самоврядування, особливо тих, що також мають представницький характер. Найбільший інтерес являтиме практика функціонування міських рад.

Другий напрямок реформування положення органів СОН в українському суспільстві стане органічною частиною муніципальної реформи у випадку послідовної реалізації громадсько-державної теорії місцевого самоврядування, яка тяжіє до громадської теорії. Цей напрямок передбачає виключення органів СОН із муніципальної системи і наближення органів СОН до інших інститутів добровільного неприбуткового сектора. Вони є різноманітними, тому що утворюються і внаслідок самоорганізації за інтересами, і внаслідок територіальної самоорганізації населення. При обранні цього напрямку реформування в нагоді стане досвід створення й функціонування тих інститутів, які, як і органи СОН, створено внаслідок територіальної самоорганізації населення. Крім того, на органи СОН доцільно поширити дію законодавства про громадські організації (із певними зауваженнями). Ці пропозиції враховано в авторському законопроекті «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про органи самоорганізації населення», який розміщено у додатках до дисертації.

19. Розгляд переваг і вад кожного з підходів на матеріалах порівняльно-правового дослідження свідчить про доцільність обрання Україною напрямку реформування, що передбачає виключення органів СОН із системи місцевого самоврядування. Таке рішення повною мірою відповідатиме демократичним процесам у державі і поступовій євроінтеграції, яка передбачає, серед іншого, наближення до європейських стандартів локальної демократії, побудови громадянського суспільства та муніципальних стандартів. У разі прийняття рішення про виключення органів СОН із системи місцевого

самоврядування, доцільним буде зосередження нормативно-правової регламентації їх діяльності на державному рівні із можливістю впровадження на місцевому рівні факультативних пільг і заохочень.

Наявність двох напрямків реформування органів СОН в Україні і вибір найбільш оптимального з них може служити підґрунтям для наукових дискусій, а перспективи подальших досліджень вбачаються у більш детальному розробленні пропозицій, спрямованих на реалізацію того з напрямків реформування положення органів СОН у суспільстві, який буде обрано.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер’янов В. Б. Органи виконавчої влади в Україні / В. Б. Авер’янов. – К. : Ін Юре, 1997. – 48 с.

2. Авер’янов В. Б. Проблеми забезпечення верховенства права у сфері виконавчої влади / В. Б. Авер’янов // Українське право. – 2006. – № 1. – С. 267–276.

3. Александер Дж. С. Парадокси громадянського суспільства / Дж. С. Александер // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 1999. – № 1. – С. 27–41.

4. Алексеев О. Б. Остов России [Електронний ресурс] / О. Б. Алексеев, О. И. Генисаретский, П. Г. Щедровицкий. – Режим доступу : http://locgov.mpsf.org/bible_attachments/html/cd2/IZD_TXT/index.htm

5. Алексеева–Бескина Т. Искусственная середа обитания и парадоксы феномена города / Т. Алексеева–Бескина // Муниципальная власть. – 2005. – № 4. – С. 80–85.

6. Алексеева–Бескина Т. Мы делаем город, город делает нас / Т. Алексеева–Бескина // Муниципальная власть. – 2004. – № 6. – С. 106–111.

7. Алексеенко Н. Всюду глаз и воздействие активистов / Н. Алексеенко // Советы депутатов трудящихся. – 1961. – № 5. – С. 37–41.

8. Алмазов (Малевич) С. Л. Настольный справочник домоуправлений / С. Л. Алмазов (Малевич), Б. Б. Веселовский. – М. : Изд–во Московского управления недвижимым имуществом (МУНИ), 1926. – 322 с.

9. Амелькин В. Депутат и самодеятельные организации населения / В. Амелькин // Советы депутатов трудящихся. – 1961. – № 11. – С. 91–93.

10. Антипин Г. А. Уличные комитеты в городе и на селе / Г. А. Антипин, В. Н. Михалкевич. – М. : Московский рабочий, 1960. – 39 с.

11. Антонов В. Об’единение жилищно – арендных кооперативов в союзы / В. Антонов // Жилищно–арендная кооперация (Сборник статей,

практических указаний и официальных материалов). – М. : Изд–во «Вопросы труда», 1925. – С. 102–105.

12. Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. Учебное пособие / К. В. Арановский. – М. : Издательская группа «ФОРУМ» – «ИНФРА – М», 1999. – 488 с.

13. Асоціація органів самоорганізації населення міста Вінниці вважає недоцільним утримання районних у місті рад [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.myvin.com.ua/ua/news/news_vin/stuff/92.html

14. Аюпов А. Перемены в Керчи / А. Аюпов // Власть Советов. – 1936. – № 10. – С. 9–12.

15. Баймуратов М. А. Конституционно–проектная регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов / М. А. Баймуратов // Юридический вестник. – 1996. – № 1. – С. 95–100.

16. Балобанов А. Е. Местные сообщества в местном самоуправлении как образовательная задача [Електронний ресурс] / А. Е. Балобанов. – Режим доступу : http://locgov.mpsf.org/bible_attachments/html/cd2/IZD_TXT/izd22/main.html

17. Барабашев Г. В. Главное звено самоуправления / Г. В. Барабашев // Советы народных депутатов. – 1986. – № 1. – С. 9–17.

18. Барабашев Г. В. Советское строительство: Учебник / Г. В. Барабашев, К. Ф. Шеремет. – М. : Юридическая литература, 1988. – 560 с.

19. Баранова К. К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии / К. К. Баранова. – М. : Финпресс, 2000. – 240 с.

20. Басин Ю. Г. Некоторые вопросы развития советского жилищного права в период строительства коммунизма / Ю. Г. Басин // Советское государство и право. – 1962. – № 10. – С. 111–116.

21. Батанов О. В. Конституційно–правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія. За заг. ред. В. Ф. Погорілка / О. В. Батанов. – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 512 с.

22. Батанов О. В. Органи самоорганізації населення. Як вони бачаться в Києві / О. В. Батанов // Віче. – 2002. – № 10. – С. 5–12.

23. Батанов О. В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття і ознаки / О. В. Батанов // Вісник Центральної виборчої комісії України. – 2008. – № 2. – С. 51–57.

24. Бездушный Н. Исполком направляет силы общественников / Н. Бездушный // Советы депутатов трудящихся. – 1964. – № 10. – С. 70–76.

25. Белокуров О. В. Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления [Електронний ресурс] / О. В. Белокуров. – Режим доступу : http://locgov.mpsf.org/bible_attachments/html/cd2/IZD_TXT/mun3/4.htm

26. Белянкин М. Городское хозяйство УССР на пороге 1932 г. / М. Белянкин // За социалистическую реконструкцию городов (СОРЕГОР). – 1932. – № 1. – С. 70–71, 74.

27. Бельтюков И. Благоустройству городов и сел Украины – ударные темпы / И. Бельтюков // Власть Советов. – 1935. – № 13. – С. 15–16.

28. Бельтюков І. Г. Успіхи і завдання рад у благоустрою міст радянської України / І. Г. Бельтюков // Радянська Україна. – 1935. – № 7. – С. 39–45.

29. Бершеда Р. В. Участие общественности в деятельности Советов (по материалам Украинской СССР) / Р. В. Бершеда // XXIII съезд КПСС и вопросы государственного строительства. – М. : Мысль, 1968. – С. 189–197.

30. Біла-Тіунова Л. Р. Публічна служба як адміністративно-правова категорія / Л. Р. Біла-Тіунова // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. – О. : Юрид. л–ра, 2009. – Т. 8. – С. 142–154.

31. Бобович Р. Самоуправление начинается с подъезда / Р. Бобович // Муниципальная власть. – 2002. – № 3 – 4. – С. 75–77.

32. Бобровников Н. И. Развитие советской демократии и новые формы участия трудящихся в работе Советов / Н. И. Бобровников // Советское государство и право. – 1960. – № 10. – С. 41–51.

33. Богословська І. План розвитку країни. Скорочена версія для індивідуального та колективного усвідомлення / І. Богословська, І. Дідковський, О. Чалий. – К. : Вид. компанія «Воля», 2005. – 204 с.

34. Большевистская забота о рабочем жилище! // Правда. – 1933. – 31 октября. – С. 1.

35. Борденюк В. І. Деякі проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування у містах з районним поділом / В. І. Борденюк // Право України. – 2001. – № 2. – С. 53–57.

36. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно–правові основи співвідношення та взаємодії: Монографія / В. І. Борденюк. – К. : Парламентське вид–во, 2007. – 576 с.

37. Борденюк В. І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно–правові аспекти: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юр. наук: спец. 12. 00. 02 «Конституційне право; муніципальне право» / В. І. Борденюк. – К., 2009. – 40 с.

38. Бориславський Л. В. Загальні засади конституційного ладу: принцип народовладдя та форми його здійснення / Л. В. Бориславський // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2002. – Вип. 37. – С. 207–212.

39. Бощенко Г. Роль органов самоорганизации населения в осуществлении общественного контроля в сфере жилищно–комунального хозяйства / Г. Бощенко // Сборник материалов Третьей всеукраинской научно–практической конференции по вопросам самоорганизации населения «Качественные жилищно–коммунальные услуги – общее дело власти и громады». Одесса, 17 – 18 сентября 2007 года. / Под редакцией В. И. Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского. – Одесса: ХОББИТ – ПЛЮС, 2007. – С. 86–87.

40. Брудний В. І. Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування щодо створення умов для розвитку громадських організацій та органів самоорганізації населення. Аналітичний звіт за підсумками

виконання проекту “Вплив місцевої влади на розвиток третього сектору» / В. І. Брудний, А. С. Крупник, О. С. Орловський. – Одеса: ХОББІТ ПЛЮС, 2008. – 152 с.

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

42. Брук А. Массовые организации городских советов (в порядке обсуждения) / А. Брук // Советское строительство. – 1937. – № 6. – С. 68–72.

43. Булгаков В. Домашние хозяйки / В. Булгаков // Власть Советов. – 1936. – № 20. – С. 22–24.

44. Бусыгина И. М. Регионы Германии / И. М. Бусыгина. – М: РОССПЭН, 2000. – 352 с.

45. Бутко И. Ф. Местные Советы и общественные комитеты / И. Ф. Бутко, Н. И. Корниенко // Советское государство и право. – 1976. – № 11. – С. 111–116.

46. В Івано-Франківську визначать кращий будинковий комітет, кращий територіальний комітет та краще ОСББ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zik.com.ua/ua/news/2009/03/11/172797

47. В районных Советах Москвы // Советы депутатов трудящихся. – 1961. – № 1. – С. 79.

48. Валевский Н. Конкурс – соревнование городов / Н. Валевский // Власть Советов. – 1934. – № 11–12. – С. 28–29.

49. Валевский Н. Поход за культурный город / Н. Валевский // Социалистический город. – 1934. – № 3. – С. 5–8.

50. Валевский Н. Соревнование советов по благоустройству городов / Н. Валевский // Власть Советов. – 1935. – № 11. – С. 23.

51. Валевский Н. Уличные комитеты / Н. Валевский // Власть Советов. – 1935. – № 24. – С. 23–24.

52. Валевский Н. Уличные комитеты в борьбе за благоустройство / Н. Валевский // Социалистический город. – 1935. – № 4. – С. 3–5.

53. Валюзин А. Уличные комитеты / А. Валюзин // Советы депутатов трудящихся. – 1958. – № 5. – С. 98–100.

54. Варичева Е. Г. Формирование коммуналистских связей по месту жительства. Экскурс в недалекое прошлое / Е. Г. Варичева // Формирование системы коммуналистских связей граждан по месту жительства как одного из механизмов социальной и правовой защиты в условиях переходного кризисного общества. Сб. ст. / Глав. ред. Голубович И. В. – Одесса: Друк, 2000. – С. 43–50.

55. Васильев В. Привлечение масс к работе советского аппарата / В. Васильев, Ю. Тихомиров // Советы депутатов трудящихся. – 1961. – № 6. – С. 27–39.

56. Вегер З. Квартальні комісії у боротьбі за доброустрій міста / З. Вегер // Радянська Україна. – 1934. – № 11. – С. 59–60.

57. Вегер З. Квартальные комиссии в борьбе за благоустройство / З. Вегер // Власть Советов. – 1935. – № 6. – С. 27.

58. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. Б. Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2004. – 1440 с.

59. Власенко С. Жилищное и коммунальное строительство / С. Власенко // Советское строительство. – 1936. – № 6. – С. 27–35.

60. Волвенко П. В. Діяльність Конституційного Суду України щодо тлумачення Конституції України: теоретичний аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12. 00. 01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / П. В. Волвенко. — К., 2006. – 24 с.

61. Волков М. О ходе конкурсов – соревнований советов 1935 г. по УССР / М. Волков, Б. Боренц // Советское строительство. – 1935. – № 11. – С. 69–78.

62. Волотова М. Активные помошники Советов / М. Волотова // Советы депутатов трудящихся. – 1961. – № 1. – С. 87–88.

63. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.

64. Габричидзе Б. Н. О формах руководства местных Советов самодеятельными организациями трудящихся / Б. Н. Габричидзе // Советское государство и право. – 1962. – № 11. – С. 126–130.

65. Габричидзе Б. Н. Уличные (квартальные) комитеты / Б. Н. Габричидзе, А. К. Конев. – М. : Изд–во «Юридическая литература», 1965. – 71 с.

66. Гаєвська В. О. Система управління проектами реформування і розвитку житлово-будівельних кооперативів та об'єднань співвласників багатоквартирних будинків : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. техн. наук : спец. 05. 13. 22 «Управління проектами та розвиток виробництва» / В. О. Гаєвська. – Х., 2006. – 22 с.

67. Газукина П. Уличные комитеты – организаторы культуры и благоустройства / П. Газукина // Власть Советов. – 1934. – № 21. – С. 28–30.

68. Гайдуков Д. Конкурсы все еще развертываются медленно / Д. Гайдуков // Власть Советов. – 1934. – № 14. – С. 15–18.

69. Георгіца А. З. Конституційні принципи: проблеми теорії та їх втілення в Основних законах сучасних держав / А. З. Георгіца // Науковий вісник Чернівецького університету. Правознавство. – 2000. – № 75. – С. 69–73.

70. Георгіца А. З. Міжнародне публічне право. Загальна частина / А. З. Георгіца. – Чернівці: Рута, 1995. – 232 с.

71. Герус Л. Реконструкция городского хозяйства / Л. Герус // Городской совет. Сборник статей. – М. : Изд–во «Власть Советов» при Президиуме ВЦИК, 1935. – С. 27–60.

72. Говоренкова Т. «Pro» et «contra» / Т. Говоренкова, Д. Савин, А. Чуев // Муниципальная власть. – 2002. – № 1. – С. 67–71.

73. Говоренкова Т. Жилкомхоз времен нэпа / Т. Говоренкова, Д. Савин // Муниципальная власть. – 2001. – № 5. – С. 106–111.

74. Говорова Ф. І. Підсумки першого року стаханівського руху у міському будівництві / Ф. І. Говорова // Социалистический город. – 1936. – № 9. – С. 4–7.

75. Голосніченко І. П. Адміністративне право України: основні поняття. Навчальний посібник. / За заг. ред. доктора юридичних наук, професора І. П. Голосніченка / І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський, Н. І. Золотарьова. – К. : ГАН, 2005. – 232 с.

76. Голубовский М. Секции и комиссии советов (в порядке обсуждения) / М. Голубовский // Советское строительство. – 1937. – С. 47–54.

77. Гольдштейн Н. О соревновании советов в 1935 году / Н. Гольдштейн // Советское строительство. – 1936. – № 3. – С. 48–55.

78. Гольсмит И. Квартирный вопрос / И. Гольдсмит. – «Знание», 1872. – С. 232–254. Цит. за: Святловский В. В. Жилищный вопрос с экономической точки зрения: в 6 выпусках / В. В. Святловский. – СПБ: Типография Министерства Путей Сообщения, 1902– .– Вып. IV: Жилищный вопрос в России (Очерк жилищных условий). – 1902. – С. XIV.

79. Горелик. Пути побед / Горелик, Дмитриевский, Левитан // Известия. – 1933. – 14 октября. – С. 3.

80. Городская среда. Технология развития: настольная книга / [В. Л. Глазычев, М. М. Егоров, Т. В. Ильина и др.] – М. : Изд–во Ладья, 1995. – 240 с.

81. Горохов В. Советы и санитарное благоустройство городов / В. Горохов // Власть Советов. – 1933. – № 18. – С. 29–30.

82. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 18. – Ст. 144.

83. Государственное право Германии : в 2 т. / [сокращенный перевод немецкого семитомного издания; отв. ред. : Топорнин Б. Н.] – М. : Изд–во ИГиП РАН, 1994 – .–

84. Григориу А. А. Роль местных публичных органов в процессе управления государственными делами в Молдове [Електронний ресурс] / А. А. Григориу. – Режим доступу : http://www.kbuapa.kharkov.ua/e–book/apdu/2009–2/doc/3/02.pdf

85. Гриценко Е. В. Местное самоуправление и государство в условиях федерализма (сравнительно–правовое исследование на примере Германии и России) : дис. ... доктора юрид. наук : 12. 00. 02 / Гриценко Елена Владимировна. – С.–Пб., 2002. – 446 с.

86. Гришкин Ю. Где начинается «тихая революция»? / Ю. Гришкин // Муниципальная власть. – 2001. – № 2. – С. 20–22.

87. Грунт З. А. Коммунитаризм и изменение в системе ценностей американского общества / З. А. Грунт // Рабочий класс и мир. – 1989. – № 5. – С. 146–158.

88. Дамирли М. А. О. Сравнительно–правовая наука в Украине: теоретико–методологические традиции (XIX – начало XX века): Научно–учебное издание / М. А. О. Дамирли. – Одесса: Фенкс, 2007. – 96 с.

89. Демиденко Н. О гласности в работе Совета / Н. Демиденко // Советы депутатов трудящихся. – 1957. – № 1. – С. 58–60.

90. Деятельность органов территориального общественного самоуправления (информация Ассоциации муниципалитетов Кыргызской республики) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.citykr.kg/kant.php

91. Диканский М. Г. Квартирный вопрос и социальные опыты его решения / М. Г. Диканский. – М. : Типография А. П. Поплавского, 1912. – 252 с.

92. Дмитревский В. В поход за хоршую жизнь / В. Дмитревский // Известия. – 1933. – 14 октября. – С. 3.

93. Дмитриев Н. Г. В помощь домовым комитетам / Н. Г. Дмитриев. – М. : Изд–во Министерства коммунального хозяйства РСФСР, 1963. – 80 с.

94. До всіх повстанців та партизанів України: Звернення Всеукраїнського Революційного Комітету, оголошене 10 січня 1920 р. // Збірник Узаконень та Роспоряджень Всеукраїнського Революційного Комітету. – Частина 1 (26–го грудня 1919 – 10–го лютого 1920 року). – Ст. 2.

95. Договор одиннадцати городов // Правда. – 1934. – 13 октября. – С. 1, 3.

96. Додін Є. В. Організація профілактики адміністративних проступків / Є. В. Додін // Сборник научных трудов. Антология юридической мысли. Додин Е. В. : в 4 т. / Е. В. Додин. – Одеса: Полиграф, 2007–. – Т. II. – 2007.– С. 255–262.

97. Доклад В. В. Святловского 2–му Московскому Гигиеническому Обществу 20 янв. 1895 г. «Постановка квартирного вопроса на Западе и новейшие по нему исследования» // Святловский В. В. Жилищный вопрос с экономической точки зрения : в 6 выпусках / В. В. Святловский. – СПБ: Типография Министерства Путей Сообщения, 1902– .– Вып. V: Жилищный вопрос в России (Приложение: уставы, доклады, программы, библиографический указатель и пр.). – 1902. – С. 123–182.

98. Дудченко В. В. Герменевтика права як проблема (методологічний аспект) // Актуальні проблеми політики. – 2003. – Вип. 17. – Ст. 42–50.

98. Дяків Т. Положення про створення органів самоорганізації населення» влада пристосовує під «Самопоміч» [Електронний ресурс] / Т. Дяків. – Режим доступу : http://zik.com.ua/ua/news/2006/09/18/49579

99. Енгельс Ф. До житлового питання // Маркс К. Твори : у 21 т. / К. Маркс, Ф. Енгельс. – К. : Державне вид–во політичної літератури України, 1964–. – Т. 18. – 1964. – С. 199–274.

100. Енгельс Ф. Становище робітничого класу в Англії // Маркс К. Твори : у 26 т. / К. Маркс, Ф. Енгельс. – К. : Державне вид–во політичної літератури України, 1958–. – Т. 2. – 1958. – С. 221–494.

101. Енукидзе А. С. XVII Съезд ВКП(б) и задачи перестройки работы советов / А. С. Енукидзе // Большевик. – 1934. – № 7. – С. 7–20.

102. Європейська Хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi–bin/laws/main.cgi?nreg=994_036

103. Європейська Хартія регіональної демократії: Науково–практичний коментар / автори – укладачі: Т. М. Безверхнюк, та ін.; Асоціація дослідників держ. управління. – Одеса: ХОББИТ ПЛЮС, 2008. – 186 с.

104. Желтухова Н. А. Обеспечение права граждан на территориальное общественное самоуправление судебными органами конституционного (уставного) контроля в Российской Федерации / Н. А. Желтухова // Судебная реформа в современной России: Материалы Всероссийской научной конференции студентов и аспирантов (2 – 3 декабря 2004 года). Научное издание. Издание осуществлено в авторской редакции. Ред. коллегия: Власенко Н. А., Слободянюк И. П., Каллистратова Р. Ф., Петухов Н. А., Пипко В. Б. – Москва: Изд–во Российской академии правосудия, 2005. – С. 31–32.

105. Жилищное законодательство СССР и УССР. – К: Государственное изд–во литературы по строительству и архитектуре УССР, 1957. – 240 с.

106. Жилищный закон от 1 ноября 1921 г. // Собрание Узаконений и Распоряжений Рабоче–Крестьянского Правительства Украины. – 1921. – № 22. – Ст. 641.

107. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://wbase.duma.gov.ru

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

109. З досвіду роботу Орджонікідзевської районної адміністрації міської ради щодо розвитку системи органів самоорганізації населення району у місті. – Маріуполь: Маріупольська міська рада, відділ організаційної роботи, 2004. – 76 с.

110. Зайцев П. О конкурсах – соревнованиях советов / П. Зайцев // Советское строительство. – 1935. – № 5. – С. 74–80.

111. Зайцев П. О конкурсах советов / П. Зайцев // Советское строительство. – 1934. – № 6. – С. 29–37.

112. Зайцев П. Проверка выполнения решений партии о городском хозяйстве / П. Зайцев // Советское строительство. – 1932. – № 1. – С. 1–7.

113. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні». Науково–практичний коментар. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 1999. – 399 с.

114. Замотаев А. До барина осталось 12 верст / А. Замотаев, А. Уриханян // Муниципальная власть. – 2005. – № 1. – С. 35–37.

115. Замотаев А. Территориальное общественное самоуправление в контексте реформы местного самоуправления [Електронний ресурс] / А. Замотаев. – Режим доступу : http://locgov.mpsf.org/bible_attachments/html/cd2/IZD_TXT/mun2/12.htm

116. Зауваження Всеукраїнської асоціації сприяння самоорганізації населення до Проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» (реєстраційний номер 2108 від 21 лютого 2008 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://samoorg.com.ua/?cat=3

117. Зеленко Г. Участие трудящихся в благоустройстве городов / Г. Зеленко, М. Зекцер // Советское строительство. – 1935. – № 8. – С. 37–43.

118. Зеленцова А. Гражданское общество. Пленарная сессия № 1 / А. Зеленцова // Международная школа социального менеджмента и гражданских инициатив. – М. : «Лига дела», 2004. – С. 11–24.

119. Зерняк А. Общественные домовые комитеты (опыт работы) / А. Зерняк, А. Чигирь, С. Фалович. – Минск: б/и, 1963. – 32 с.

120. Зленко А. На новую ступень! / А. Зленко // Советы депутатов трудящихся. – 1961. – № 10. – С. 55–58.

121. Иванов С. Н. Территориальные коллективы в системе социалистического самоуправления советского народа / С. Н. Иванов, А. А. Югов // XXVII съезд КПСС и повышение эффективности конституционного регулирования. Межвузовский сборник научных трудов. – Свердловск: Уральский рабочий, 1988. – С. 93–104.

122. Ильин П. Есть в квартале комитет / П. Ильин // Общественные советы микрорайонов. Опыт, инициатива, поиски. – Донецк: Изд–во «Донбасс», 1971. – С. 33–39.

123. Исполнительный комитет местного Совета народных депутатов: Правовое положение. Основы организации и деятельности / Под ред. Г. В. Барабашева. – М. : Юрид.лит., 1983. – 256 с.

124. Іваненко Г. В. Конституційна модель правової держави: шляхи її удосконалення і реалізації: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12. 00. 13 «Правові проблеми політичних інститутів і процесів» / Г. В. Іваненко. – О., 2002. – 18 с.

125. К 2012 году тираспольчане обязаны будут создать домовой комитет [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.tiras.ru/ttlnews/14571–k–2012–godu–tiraspolchane–objazany.html

126. К конкурсу советов по благоустройству // Советское строительство. – 1935. – № 8. – С. 99–103.

127. К. Об уличных комитетах / К. и С. // Власть Советов. – 1937. – № 4. – С. 20–23.

128. Камалов А. Самодеятельное творчество трудящихся / А. Камалов // Место жительства – место воспитания. Сборник докладов и выступлений. Составители: А. И. Захаров, Г. С. Елистратова. – Уфа: Башкнигоиздат, 1982. – С. 137–141.

129. Камилов К. К. Повышение роли Советов и совершенствование их взаимодействия с общественными организациями / К. К. Камилов, Ю. В. Климовицкий и др. – Ташкент: Изд–во «Фан», 1978. – 204 с.

130. Камилов К. К. Советы и общественные организации масс / К. К. Камилов. – Ташкент: Государственное изд–во Узбекской ССР, 1963. – 48 с.

131. Камилов К. К. Участие народных масс в управлении Советским государством / К. К. Камилов. – Ташкент: Изд–во «Наука» Узбекской ССР, 1965. – 198 с.

132. Карапетян А. Советы общенародного государства / А. Карапетян, В. Разин. – М. : Изд–во политической литературы, 1964. – 166 с.

133. Карасев Ф. Г. Территориальное общественное самоуправление: не перевернуть ли пирамиду? [Електронний ресурс] / Ф. Г. Карасев. – Режим доступу : http://locgov.mpsf.org/bible_attachments/html/cd2/IZD_TXT/izd22/main.html

134. Кашо В. С. Законодательство об органах территориального общественного самоуправления: состояние и перспективы развития / В. С. Кашо // Правоведение. – 1991. – № 5. – С. 77–81.

135. Кашо В. Формула партнерства / В. Кашо // Народный депутат. – 1991. – № 18. – С. 48–51.

136. Квартальные комитеты наводят порядок на улицах // Советы депутатов трудящихся. – 1961. – № 2. – С. 63–64.

137. Кирпичов В. Т. Замість засміченої околиці – квітучі вулиці / В. Т. Кирпичов // Радянська Україна. – 1937. – № 5. – С. 73–75.

138. Ківалов С. В. Актуальні проблеми судового захисту прав людини в Україні і міжнародні стандарти / С. В. Ківалов // Актуальні проблеми політики. – 2002. – Вип. 13–14. – С. 3–9.

139. Кобляковский А. Общественность и управление городскими делами / А. Кобляковский // Советы депутатов трудящихся. – 1961. – № 5. – С. 25–31.

140. Ковальчук А. Информированный потребитель – надежный партнер поставщика жилищно–комунальных услуг / А. Ковальчук // Сборник материалов Третьей всеукраинской научно–практической конференции по вопросам самоорганизации населения «Качественные жилищно–

коммунальные услуги – общее дело власти и громады». Одесса, 17 – 18 сентября 2007 года. / Под редакцией В. И. Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского. – Одесса: ХОББИТ – ПЛЮС, 2007. – С. 89–92.

141. Кожевников В. Общность под названим «население» / В. Кожевников // Муниципальная власть. – 2002. – № 1. – С. 65–67.

142. Козлов Ю. М. Самодеятельные организации населения / Ю. М. Козлов. – М. : Государственное изд–во юридической литературы, 1962. – 121 с.

143. Козловський А. А. Гносеологічний механізм взаємодії суспільства і права / А. А. Козловський // Науковий вісник Чернівецького університету. Правознавство. – 1999. – Вип. 70. – С. 5–8.

144. Козюбра М. І. Конституція України: стан і перспективи вдосконалення / М. І. Козюбра // Політика і час. – 2007. – № 7. – С. 30–33.

145. Кокарев И. Е. Как я строил гражданское общество / И. Е. Кокарев. – М. : Такер ТМ, 2004. – 456 с.

146. Кокарев И. Е. Соседские сообщества: путь к будущему России / И. Е. Кокарев. – М. : Прометей, 2001. – 248 с.

147. Колодій А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручник / за ред. Я. Ю. Кондратьєва / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 464 с.

148. Колодій А. М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12. 00. 01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень»; 12. 00. 02 «Конституційне право» / А. М. Колодій. – К., 1999. – 36 с.

149. Колодій А. М. Принципи права України / А. М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.

150. Кольцова Д. В. Органи самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд.

наук з держ. управління : спец. 25. 00. 04 «Місцеве самоврядування» / Д. В. Кольцова. – Донецьк, 2007. – 24 с.

151. Комитеты улиц г. Тулы, их организация и задачи. – Тула: Изд–во Тулького горсовета РК и КД, 1934. – С. 3–4 // Цит. за: Михайлов Г. О подрайонных и участковых депутатских группах / Г. Михайлов // Городской совет. Сборник статей. – М. : Изд–во «Власть Советов» при Президиуме ВЦИК, 1935. – С. 141–160.

152. Конкурс – соревнование советов // Известия. – 1934. – 25 августа. – С. 1.

153. Конкурсы советов на Украине // Советское строительство. – 1934. – № 7. – С. 104.

154. Коновалов М. Депутаты в гуще жизни / М. Коновалов // Советы депутатов трудящихся. – 1961. – № 1. – С. 34–38.

155. Кононов И. Ф. Кризис и самоорганизация. Шахтерские города и поселки Донбасса в период реструктуризации угольной промышленности: социальное и экологическое измерения / И. Ф. Кононов, Н. Б. Кононова, В. А. Денщик. – Луганск: Альма матер, 2001. – 144 с.

156. Конституция Кыргызской Республики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.president.kg/ru/constitution/

157. Конституция Приднестровской Молдавской Республики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://presidentpmr.org/category/14.html

158. Конституция Республики Армения [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.concourt.am/russian/constitutions/index.htm

159. Конституция Республики Беларусь [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.belarus.net/conendru.htm

160. Конституция Республики Казахстан [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.constcouncil.kz/rus/norpb/constrk/

161. Конституция Республики Молдова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.presedinte.md/const.php?lang=rus

162. Конституция Республики Польша. – Варшава: Изд–во Сейма, 1997. – 67 с.

163. Конституция Республики Таджикистан [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.cawater–info.net/bd/pdf/const_taj.pdf

164. Конституция Республики Узбекистан [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.uzembassy.ru/const_uzb.pdf

165. Конституция Российской Федерации. Официальное издание. – Москва: Изд–во «Юридическая литература», Администрация Президента Российской Федерации, 1997. – 64 с.

166. Конституция США [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pseudology.org/state/Cons_usa.html

167. Конституция Туркменистана [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.icnl.org/car/laws/TM_Constit.doc

168. Конституция Французской Республики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.humanities.edu.ru/db/msg/6481

169. Конституційне право України / [Погорілко В. Ф., Фрицький О. Ф., Городецький О. В., Корнієнко М. І. та ін.]; За редакцією д.ю.н., професора В. Ф. Погорілка. – [2–е вид.]. – К. : Наукова думка, 2002. – 735 с.

170. Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 7 жовтня 1977 р. – К. : Наукова думка, 1977. – 46 с.

171. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 11 липня 1978 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1978. – № 18. – Ст. 268.

172. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 142.

173. Конференция городов в Горловке // Правда. – 1934. – 11 октября. – С. 1.

174. Концепция пространственного развития г.Новосибирска [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.antropolog.ru/doc/projects/city

175. Кормич Б. А. Публічна влада як системне поняття / Б. А. Кормич // Культурно-історичні, соціальні та правові аспекти державотворення в Україні. Матеріали міжнародної науково–практичної конференції. – Одеса: без вид–ва, 1996. – С. 48–50.

176. Корсуненко О. Поздравляем лидеров с наградами / О. Корсуненко // Соседский вестник. – 2009. – № 11–12. – С. 5.

177. Кравченко В. В. Муніципальне право України. Навчальний посібник / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Атіка, 2003. – 672 с.

178. Кравченко В. В. Устав территориальной общины. Проблемы разработки, принятия, внедрения в практику / В. В. Кравченко // Устав города – основа местного самоуправления: Материалы научно–практической конференции. – Николаев, 1999. – С.16. // Цит.за: Орловський О. С. Правовий статус органів самоорганізації населення: дис. ... кандидата юр. наук: 12.00.02 / Орловський Олексій Сергійович. – Одеса, 2004. – С. 88.

179. Кравченко В. С. Проблеми адаптації законодавства України до стандартів і принципів Європейської хартії місцевого самоврядування / В. С. Кравченко // Вісник Центральної виборчої комісії України. – 2008. – № 2. – С. 38–41.

180. Краснов М. А. Местное самоуправление: государственное или общественное? / М. А. Краснов // Советское государство и право. – 1990. – № 10. – С. 81–89.

181. Краснощекова А. Домовой комитет за работой / А. Краснощекова // Общественные начала в работе местных Советов. – Калуга: Калужское книжное издательство, 1962. – С. 63–67.

182. Крестовська Н. М. Ювенальне право України: генезис та сучасний стан: дис. ... доктора юрид. наук: 12. 00. 01 / Крестовська Наталя Миколаївна. – Одеса, 2008. – 468 с.

183. Крижанівський А. Ф. Громадянське суспільство і правопорядок / А. Ф. Крижанівський // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2000. – № 2. – С. 9–17.

184. Крупник А. С. Делегирование полномочий органам самоорганизации населения. Сборник нормативных материалов и методические рекомендации / А. С. Крупник, А. С. Орловский. – Одесса: Хоббит, 2005. – 60 с.

185. Крупник А. С. Делопроизводство в органах самоорганизации населения: сборник правил и типовых форм / А. С. Крупник, А. С. Орловский. – Одесса: б/и, 2004. – 96 с.

186. Крупник А. С. Социальная инфраструктура территориальной громады как инструмент обеспечения достойных условий жизни населения / А. С. Крупник // Сборник материалов Второй всеукраинской научно–практической конференции по вопросам самоорганизации населения «Развитие органов самоорганизации населения в Украине: проблемы теории и практики». Одесса, 3–4 марта 2007 г. / Под редакцией В. И. Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского. – Одесса: ХОББИТ ПЛЮС, 2007. – С.42–47.

187. Крусян А. Р. Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине / А. Р. Крусян. – Одесса: Юридическая литература, 2001. – 164 с.

188. Кунявский М. Б. Домовые комитеты в постсоветской Одессе: социальный контекст, коммуналистские традиции и коммуналистские ориентации / М. Б. Кунявский // Формирование системы коммуналистских связей граждан по месту жительства как одного из механизмов социальной и правовой защиты в условиях переходного кризисного общества: сб.статей. / глав.ред. Голубович И. В. – Одесса: Друк, 2000. – С. 43–50.

189. Лазор О. Д. Основи місцевого самоврядування: навчальний посібник. 3–те видання / О. Д. Лазор. – К: Центр навчальної літератури, 2003. – 432 с.

190. Лаптева Л. Плоха та реформа, которая не опирается на традиции / Л. Лаптева // Муниципальная власть. – 2002. – № 4. – С. 104–113.

191. Левковия М. О. Організаційно-масова робота рад по благоустрою / М. О. Левковия // Радянська Україна. – 1935. – № 4. – С. 15–17.

192. Лепешкин А. И. Местные органы власти Советского государства (1917–1920 гг.) / А. И. Лепешкин. – М. : Государственное изд–во юридической литературы, 1957. – 304 с.

193. Лепешкин А. И. Местные органы власти Советского государства (1921–1936 гг.) / А. И. Лепешкин. – М. : Государственное изд–во юридической литературы, 1959. – 412 с.

194. Леплевский Г. Очередные вопросы жилищного строительства / Г. Леплевский // Советское строительство. – 1925. – № II – III. – С. 27–45.

195. Литовкин В. Н. Общественные домовые комитеты / В. Н. Литовкин, В. П. Балезин. – М. : Государственное изд–во юридической литературы, 1962. – 52 с.

196. Лицом к культурно-бытовым нуждам шахтера // Правда. – 1933. – 23 ноября. – С. 1.

197. Лісниченко Т. М. Кооперативне житлове будівництво / Т. М. Лісниченко. – К. : Вид–во «Будівельник», 1969. – 158 с.

198. Лужин А. В. Городские Советы депутатов трудящихся / А. В. Лужин. – М. : Государственное изд–во юридической литературы, 1954. – 268 с.

199. Лукьянов А. И. Советское государство и общественные организации / А. И. Лукьянов, Б. М. Лазарев. – М. : Государственное изд–во юридической литературы, 1962. – 323 с.

200. Любченко П. М. Компетенція суб’єктів місцевого самоврядування / П. М. Любченко. – Харків: ООО «Модель всесвіту», 2001. – 224 с.

201. Любченко П. М. Конституційно–правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства: Монографія / П. М. Любченко. – Харків: Одіссей, 2006. – 352 с.

202. Любченко П. М. Місцеве самоврядування і громадські організації: правове регулювання взаємовідносин / П. М. Любченко // Пробл. законності: Респ. міжвідом. наук. зб./ Відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. – Вип. 90. – С. 19–28.

203. Любченко П. М. Місцевий референдум як пріоритетна форма волевиявлення громадян у сфері місцевого самоврядування / П. М. Любченко // Пробл. законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2006. – Вип. 84. – С. 40–47.

204. М. Г. Своими руками / М. Г. // Власть Советов. – 1935. – № 6. – С. 22–24.

205. Мальцев Е. Объединения собственников жилья и органы самоорганизации населения: механизмы сотрудничества для улучшения условий жизни жителей / Е. Мальцев // Сборник материалов Второй всеукраинской научно–практической конференции по вопросам самоорганизации населения «Развитие органов самоорганизации населения в Украине: проблемы теории и практики». Одесса, 3 – 4 марта 2007 года. / Под редакцией В. И. Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского. – Одесса: ХОББИТ – ПЛЮС, 2007. – С. 23–25.

206. Марцеляк О. В. Вибори народних депутатів України: Навч. посібник / О. В. Марцеляк. – Харків: ТОВ «ПРОМЕТЕЙ–ПРЕС», 2007. – 620 с.

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

208. Местное самоуправление в Германии. – М. : Германский Фонд международного правового сотрудничества, 1996. – 508 с.

209. Местные Советы и общественность // Советы депутатов трудящихся. – 1962. – № 2. – С. 104.

210. Михайлов Г. Город и городской совет / Г. Михайлов // Городской совет. Сборник статей. – М. : Изд–во «Власть Советов» при Президиуме ВЦИК, 1935. – С. 3–26.

211. Михайлов Г. О подрайонных и участковых депутатских группах / Г. Михайлов // Городской совет. Сборник статей. – М. : Изд–во «Власть Советов» при Президиуме ВЦИК, 1935. – С. 141–160.

212. Мишин А. А. Конституция США: Политико–правовой комментарий / А. А. Мишин, В. А. Власихин. – М. : Международные отношения, 1986. – 334 с.

213. Мишина Н. В. Муниципальное управление в США и в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии: сравнительно–правовое исследование : дис. … кандидата юр. наук: 12. 00. 02 / Мишина Наталья Викторовна. – О., 2002. – 226 с.

214. Місцеве самоврядування. Організація роботи міського голови: Монографія / За ред. А. О. Чемериса. – Львів: Ліга-Прес, 2004. – 1104 с.

215. Місцеве самоврядування. Організація роботи сільського, селищного голови: Монографія / За ред. А. О. Чемериса. – Львів: Ліга-Прес, 2000. – 344 с.

216. Мішина Н. В. Використання виборчої (грошової) застави при проведенні виборів в органи місцевого самоврядування в Україні / Н. В. Мішина // Актуальні проблеми держави і права: Збірник наукових праць. – 2005. – Вип. 25. – С. 201–206.

217. Мішина Н. В. Особливості спростування недостовірної інформації в процесі виборів до органів місцевого самоврядування / Н. В. Мішина // Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць Дніпропетровського регіонального інституту державного управління. – 2006. – №1 (23). – С. 270–278.

218. Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування щодо створення умов для розвитку громадських організацій і органів самоорганізації населення / Під редакцією В. І. Брудного, А. С. Крупника, О. С. Орловського. – Одесса: ХОББІТ ПЛЮС, 2008. – 152 с.

219. Морев А. А. В дружной семье / А. А. Морев. – Донецк: Донецкое книжное издательство, 1962. – 28 с.

220. Морозов Б. М. Советы в период гражданской войны и интервенции (1918–1920 годы) / Б. М. Морозов // Советы депутатов трудящихся. – 1958. – № 11. – С. 85–88.

221. Московский дом. Стань примером для страны // Правда. – 1974. – 7 декабря.

222. Муниципальное право. Местное самоуправление: Учебное пособие [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.allpravo.ru/library/doc114p0/instrum115/item232.html

223. Муніципальне право України: Підручник / [В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.]; За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.

224. Мураховський. Зліт комунальних секцій рад Донбасу в Горлівці / Мураховський // Радянська Україна. – 1933. – № 12. – С. 46–48.

225. Мутихина Н. Актив местных советов / Н. Мутихина. – М. : Государственное изд–во юридической литературы, 1959. – 48 с.

226. Н. Н. Конкурсы советов в УССР / Н. Н. // Власть Советов. – 1934. – № 13. – С. 24.

227. На звітну доповідь Уряду УСРР: Резолюція X Всеукраїнського З'їзду Рад від 13 квітня 1927 р. // Збірник Узаконень та Роспоряджень Робітниче–Селянского Уряду України. – 1927. – Відділ перший. – Ч. 17. – Арт. 91.

228. Народна Конституція. Обговорюємо проект Конституції Президента України Віктора Ющенка. — К. : Головна служба інформаційної політики Секретаріату Президента України, 2009. — 100 с.

229. Народні збори Києва знають, що таке муніципальна реформа [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://unian.net/ukr/news/news–348667.html

230. Нейбах И. Больше внимания жилищно–коммунальному строительству! / И. Нейбах // Власть Советов. – 1934. – № 16. – С. 20–21.

231. Нестерков А. Органы самоорганизации населения Киева объединяются / А. Нестерков // Соседский вестник. – 2009. – № 11–12. – С. 10.

232. Нижник Н. Співвідношення державного регулювання регіонального розвитку та регіонального управління / Н. Нижник, В. Керецман, В. Саєнко // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2004. – № 1. – С. 275–279.

233. Никитин А. Дом для молодежи / А. Никитин, Ю. Макаров // Правда. – 1986. – 28 апреля (№118). – С. 1, 3.

234. О военно-хозяйственном плане на IV квартал 1941 г. и на 1942 год по районам Поволжья, Урала, Западной Сибири, Казахстана и Средней Азии: Постановление Совета Народных Комиссаров СССР и Центральным комитетом ВКП(б) от 16 августа 1941 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам : в 3 т. – М. : Изд–во политической литературы, 1967– .– Т. 3. – 1968. – С. 44–48.

235. О воспрещении въезда в г. Харьков: Постановление Совета Народных Комиссаров Украины б/даты (опубликовано 2 марта 1919 года) // Собрание Узаконений и Распоряжений Рабоче–Крестьянского Правительства Украины. – 1919. – № 4. – Ст. 238.

236. О восстановлении угольных шахт Донбасса: Постановление Государственного Комитета Обороны от 22 февраля 1943 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам : в 3 т. – М. : Изд–во политической литературы, 1967– .– Т. 3. – 1968. – С. 95–96.

237. О втором пятилетнем плане развития народного хозяйства Союза ССР (1933–1937 гг.): Постановление ЦИК и СНК СССР от 17 ноября 1934 г.

// Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам : в 3 т. – М. : Изд–во политической литературы, 1967– .– Т. 2. – 1967. – С. 490–506.

238. О жилищной политике: Постановление ЦИК и СНК СССР от 4 января 1928 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам : в 3 т. – М. : Изд–во политической литературы, 1967– .– Т. 1. – 1967. – С. 696–703.

239. О материально–техническом обеспечении органов самоорганизации населения: Решение Одесского городского совета от 18 ноября 2003 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.odessa.ua/council/

240. О мерах по улучшению эксплуатации жилищного фонда и объектов коммунального хозяйства: Постановление Совета Министров СССР от 26 августа 1967 г. // Собрание постановлений Правительства СССР. – 1967. – № 22. – Ст. 156.

241. О мероприятиях по восстановлению индивидуального жилищного фонда в освобожденных районах и усилению жилищного строительства в городах и рабочих поселках СССР: Постановление Совета Народных Комиссаров СССР от 29 мая 1944 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам : в 3 т. – М. : Изд–во политической литературы, 1967– .– Т. 3. – 1968. – С. 205–200.

242. О мероприятиях по восстановлению Криворожского железорудного бассейна Наркомчермета: Постановление Государственного комитета обороны от 19 сентября 1944 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам : в 3 т. – М. : Изд–во политической литературы, 1967–. – Т. 3. – 1968. – С. 213–219.

243. О местном публичном управлении: Закон Республики Молдова от 18 марта 2003 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://parlament.md/laws/list/march2003/ru.html

244. О местном самоуправлении в Республике Казахстан: Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.parlam.kz/

245. О местном самоуправлении и местной государственной администрации: Закон Кыргызской Республики от 12 января 2002 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gorkenesh.kg/index.php?option=com_content&task=category&sectionid=7&id=57&Itemid=108

246. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 20 февраля 1991 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?Regnom=1833

247. 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/

248. О Московском городском хозяйстве и о развитии городского хозяйства СССР: Постановление Пленума ЦК ВКП(б) от 15 июня 1931 г. // КПСС о работе советов. Сборник документов. – М. : Государственное изд–во политической литературы, 1959. – С. 303–306.

249. О неотложных мерах по восстановлению хозяйства в районах, освобожденных от немецкой оккупации: Постановление Совета Народных Комиссаров СССР и ЦК ВКП(б) от 24 августа 1943 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам : в 3 т. – М. : Изд–во политической литературы, 1967– .– Т. 3. – 1968. – С. 131–169.

250. О первоочередных мероприятиях по восстановлению угольной промышленности Донецкого бассейна: Постановление Государственного Комитета Обороны от 26 октября 1943 г. (извлечение) // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам : в 3 т. – М. : Изд–во политической литературы, 1967– .– Т. 3. – 1968. – С. 169–182.

251. О перечне полномочий, передаваемых органам территориального общественного самоуправления г. Сочи: Постановление Главы города Сочи от 17 июня 1999 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.sochiadm.ru/tos/data/docum/competence.doc

252. О повышении роли органов местного управления и самоуправления в решении вопросов жизнеобеспечения населения: Указ Президента Республики Беларусь от 12 января 2007 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.bankzakonov.com/obsch/razdel192/time1/lavz0009.htm

253. О принятии Положения «Об организации и осуществлении территориального общественного самоуправления в городе Юбилейном Московской области»: Решение Совета депутатов городского округа Юбилейный Московской области от 30 мая 2006 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=MOB;n=75941

254. О проведении в жизнь начал новой экономической политики: Декрет Совета Народных Комиссаров от 9 августа 1921 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам : в 3 т. – М. : Изд–во политической литературы, 1967– .– Т. 1. – 1967. – С. 244–248.

255. О проведении конкурсов – соревнований советов в 1935 году: Постановление Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР от 7 мая 1935 г. // Власть Советов. – 1935. – № 10. – С. 9–10.

256. О пятилетнем плане восстановления и развития народного хозяйства СССР на 1946–1950 годы: Закон СССР от 18 марта 1946 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам : в 5 т. – М. : Изд–во политической литературы, 1968–. – Т. 3. – 1968. – С. 246–320.

257. О развитии жилищного строительства в СССР: Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 31 июля 1957 г. // КПСС о работе советов. Сборник документов. – М. : Государственное изд–во политической литературы, 1959. – С. 492–512.

258. О смотре–конкурсе на лучшую постановку работы комитетов территориального общественного самоуправления города Минска: Положение Минского городского Совета депутатов от 25 апреля 2002 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pravo.levonevsky.org/bazaby/org384/basic/text0169.htm

259. О собраниях и конференциях граждан по месту их проживания в городе Москве: Закон города Москвы от 4 июня 1997 г. // Ведомости Московской городской Думы. – 1997. – № 6.

260. О создании индустриальной базы для массового жилищного строительства: Постановление Государственного Комитета Обороны от 26 мая 1944 г. (извлечение) // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам : в 3 т. – М. : Изд–во политической литературы, 1967– .– Т. 3. – 1968. – С. 200–205.

261. О социальном заказе в городе Одессе: Решение Одесского городского совета от 10 августа 2000 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.odessa.ua/council/

262. О статусе столицы Республики Беларусь – города Минска: Закон Республики Беларусь от 12 июля 2000 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.levonevski.net/pravo/razdel2/num1/2d185.html

263. О территориальном общественном самоуправлении в Воронежской области: Закон Воронежской области от 8 ноября 2007 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://map.lawcs.ru/center/voronezh.shtml

264. О территориальном общественном самоуправлении в городе Москве: Закон города Москвы от 10 июля 1996 г. // Ведомости Московской городской Думы. – 1996. – № 7.

265. О териториальном общественном самоуправлении в Краснодарском крае: Закон Краснодарского края от 4 июля 1997 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.sochiadm.ru/tos/

266. О территориальном общественном самоуправлении в муниципальном образовании «Томский район»: Положение Думы Томского района от 13 марта 2001 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.tr.tomskinvest.ru/polog.html

267. О территориальном общественном самоуправлении на территории Копейского городского округа: Решение Думы Копейского городского округа от 25 октября 2006 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.kopeysk–okrug.ru/netcat_files/11_438.doc

268. Об образовании общественных домовых комитетов в государственном жилищном фонде УССР: Постановление Совета Министров УССР от 22 марта 1960 г. // Собрание постановлений и распоряжений правительства УССР. – 1960. – № 3. – Ст. 35.

269. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный Закон Российской Федерации от 28 августа 1995 г. // Режим доступу: http://wbase.duma.gov.ru

270. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный Закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://wbase.duma.gov.ru

271. Об органах самоуправления граждан: Закон Республики Узбекистан от 14 апреля 1999 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ngo.uz/index.php?newsid=92

272. Об органах территориального общественного самоуправления [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.okt–adm.lg.kg/mestnoes.html

273. Об организации городских Советов Рабочих и Красноармейских Депутатов: Циркулярное Постановление Президиума Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета от 8 февраля 1921 г. // Сборник Узаконений и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. – 1921. – № 11. – Ст. 71.

274. Об основах территориального общественного самоуправления в Московской области: Закон Московской области от 25 декабря 1998 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mosoblduma.ru/

275. Об укреплении и новых задачах партии: Резолюция XI съезда РКП(б) от 2 апреля 1922 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам : в 3 т. – М. : Изд–во политической литературы, 1967– .– Т. 1. – 1967. – С. 309–312.

276. Об улучшении деятельности Советов депутатов трудящихся и усилении их связей с массами: Постановление ЦК КПСС от 22 января 1957 г. // КПСС о работе советов. Сборник документов. – М. : Государственное изд–во политической литературы, 1959. – С. 472–482.

277. Об улучшении жилищного строительства: Постановление Совета Народних Комиссаров СССР от 23 апреля 1934 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам : в 3 т. – М. : Изд–во политической литературы, 1967– .– Т. 2. – 1967. – С. 471–473.

278. Об улучшении работы органов коммунального хозяйства и городских советов по жилищно–коммунальному строительству (Центральным исполнительным комитетам союзных республик) // Социалистический город. – 1936. – № 3. – С. 30.

279. Об усилении роли домовых комитетов в управлении государственным жилищным фондом: Постановление Совета Министров УССР и Украинского Республиканского Совета Профессиональных Союзов от 12 ноября 1958 г. // Собрание постановлений и распоряжений Правительства УССР. – 1968. – № 11. – Ст. 151.

280. Об утверждении 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/

281. Об утверждении Положения о домовом комитете в государственном жилищном фонде: Постановление Совета Министров УССР

и Украинского Республиканского Совета Профессиональных Союзов от 12 ноября 1958 г. // Собрание постановлений и распоряжений Правительства УССР. – 1968. – № 11. – Ст. 151.

282. Об утверждении Положения о домоуправлении местных Советов депутатов трудящихся Украинской ССР: Приказ Министерства коммунального хозяйства УССР 28 января 1952 г. // Жилищное законодательство СССР и УССР. – Киев: Государственное изд–во литературы по строительству и архитектуре УССР, 1957. – С. 17–22.

283. Об утверждении Положения о комиссии содействия сохранению жилищного фонда и улучшению жилищного хозяйства местных Советов депутатов трудящихся при домоуправлениях в городах и населенных пунктах городского типа УССР: Постановление Совета Министров УССР от 26 февраля 1949 г. // Собрание постановлений Совета Министров УССР. – 1949. – № 4. – Ст. 11.

284. Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Омске: Решение Омского городского Совета от 7 июня 2006 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.omsk.ru/www/omsk.nsf/ccf3c4641a290fa6c6256f820040bcf8/648b708a34d3395cc625741f0035f599!OpenDocument

285. Об утверждении Положения об общественной комиссии содействия при домоуправлении (участке жилищно–эксплуатационной конторы): Решение исполнительного комитета Московского городского Совета депутатов трудящихся от 8 июля 1958 г. // Участие общественности в работе местных советов (Сборник документов). – М. : Государственное изд–во юридической литературы, 1960. – С. 12–18.

286. Об утверждении Положения об общественном домовом комитете в государственном жилищном фонде БССР: Постановление Президиума Белорусского Республиканского Совета профсоюзов 18 декабря 1959 г. и решение начальника Главного управления коммунального хозяйства при Совете Министров БССР // Зерняк А. Общественные домовые комитеты

(опыт работы) / А. Зерняк, В. Чигир, С. Фалович. – Минск: б/и, 1963. – С. 27–32.

287. Об утверждении Положения об общественном домовом комитете в государственном жилищном фонде Узбекской ССР: Постановление Совета Министров Узбекской ССР и Узбекского Республиканского Совета Профессиональных Союзов от 4 февраля 1960 г. // Справочник активиста – общественника (Сборник уставов и положений об общественных самодеятельных организациях трудящихся). Составитель К. Камилов. – Ташкент: Государственное изд–во Узбекской ССР, 1963. – С. 194–201.

288. Об утверждении Положения об общественном домовом комитете в государственном жилищном фонде Украинской ССР: Приказ Госплана Совета Министров УССР и Указ Президиума Украинского Совета профессиональных союзов от 20 апреля 1960 г. // Жилищное и жилищно–строительное законодательство. Под редакцией профессора, д.ю.н. С. Н. Ландкофа. – К. : Государственное изд–во литературы по строительству и архитектуре УССР, 1964. – С. 40–44.

289. Об утверждении Положения об органах самоорганизации населения в городе Одессе: Решение Одесского городского совета от 14 января 2002 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.odessa.ua/council/

290. Об утверждении Положения об уличных комитетах в городах, рабочих и дачных поселках Московской области: Решение исполнительного комитета Московского областного Совета депутатов трудящихся от 18 августа 1955 г. // Участие общественности в работе местных советов (Сборник документов). – М. : Государственное изд–во юридической литературы, 1960. – С. 12–18.

291. Об утверждении Положения об уличных комитетах в городах, рабочих поселках и сельских населенных пунктах Московской области: Решение исполнительного комитета Московского областного Совета депутатов трудящихся от 4 июня 1960 г. // Антипин Г.А. Уличные комитеты

в городе и на селе / Г. А. Антипин, В. Н. Михалкевич. – М. : Московский рабочий, 1960. – С. 32–37.

292. Об утверждении Положения об уличных комитетах города Сталинграда: Решение исполнительного комитета Сталинградского городского Совета депутатов трудящихся от 18 июля 1956 г. // Участие общественности в работе местных советов (Сборник документов). – М. : Государственное изд–во юридической литературы, 1960. – С. 34–38.

293. Об утверждении Примерного положения о комиссии содействия по восстановлению и эксплуатации жилищ в городах и рабочих поселках РСФСР: Постановление Коллегии Министерства коммунального хозяйства РСФСР 6 июня 1946 г. // Участие общественности в работе местных советов (Сборник документов). – М. : Государственное изд–во юридической литературы, 1960. – С. 5–8.

294. Об утверждении типового положения о порядке и условиях осуществления компенсационных выплат руководителям ТОС: Постановление Законодательного собрания Краснодарского края от 23 октября 2002 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.sochiadm.ru/tos/

295. Об утвержении Положения «О территориальном общественном самоуправлении в муниципальном образовании «Томский район»: Решение Думы муниципального образования «Томский район» от 3 августа 2007 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.tr.tomskinvest.ru/polog.html

296. Оборотов Ю. М. Герменевтика й метафора у правознавстві / Ю. М. Оборотов // Наукові записки МГУ. – 2004. – № 1. – С. 126–131.

297. Общественные советы микрорайонов. Опыт, инициатива, поиски. – Донецк: Изд–во «Донбасс», 1971. – 80 с.

298. Оніщенко О. В. Конституція України як основне джерело конституційного права України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня

канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О. В. Оніщенко. – К., 2005. – 19 с.

299. Органы общественной самодеятельности как форма социалистической демократии. Опыт СССР и ГДР / [науч.ред. Ямпольская Ц. А. и др.]. – М. : Наука, 1988. – 240 с.

300. Орзих М. Ф. К вопросу о понятии и формах советской общественности / М. Ф. Орзих // Всесоюзный юридический заочный институт. Труды. – Т. VIII. – М. : ВЮЗИ, 1967. – С. 35–47.

301. Орзих М. Ф. Проект устава территориальной громады города Одессы / М. Ф. Орзих // Юридический вестник. – 2000. – № 1. – С. 67–87.

302. Орзіх М. П. Місцеве самоврядування в незалежній Україні: десятиріччя досягнень та прорахунків / М. П. Орзіх // Місцеве самоврядування: 10 років здобутків / За ред. М. Пухтинського.– К. : Атіка, 2002. – С. 61–71.

303. Орзіх М. П. Український конституціоналізм як політико–правова система: проблеми і тенденції розвитку [Електронний ресурс] / М. П. Орзіх, А. Р. Крусян. – Режим доступу : http://www.edportal.org.ua/books/Co№ fere№ ce_2005/Orzikh_Krusya№ .pdf

304. Орлова О. В. Домовые, уличные и квартальные комитеты (организационно–правовые аспекты деятельности) / О. В. Орлова // Общественные организации и органы общественной самодеятельности в СССР. – М. : Ин–т государства и права АН СССР, 1985. – С. 76–90.

305. Орловский А. С. Дожились… / А. С. Орловский // Соседский вестник. – 2008. – № 4. – С. 1.

306. Орловский А. С. Опыт города Одессы по разработке устава территориальной громады / А. С. Орловский. – Одеса: Хоббит, 2003. – 48 с.

307. Орловский А. С. Реформирование административно–территориального устройства городов с районным делением (на примере города Одессы) / А. С. Орловский. – Одесса: Хоббит, 2003. – 48 с.

308. Орловский А. С. Создание, организация работы и ликвидация органов самоорганизации населения в городе Одессе. Методические рекомендации (2 – е изд., дополненное и измененное) / А. С. Орловский. – Одесса: ХОББИТ – ПЛЮС, 2006. – 180 с.

309. Орловский А. С. Создание, организация работы и ликвидация органов самоорганизации населения в городе Одессе. Методические рекомендации / А. С. Орловский. – Одесса: Хоббит, 2004. – 132 с.

310. Орловський О. С. Органи самоорганізації населення на території колишнього СРСР / О. С. Орловський // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2000. – № 3. – С. 171–177.

311. Орловський О. С. Правовий статус органів самоорганізації населення: дис. ... кандидата юр.наук: 12.00.02 / Орловський Олексій Сергійович. – Одеса, 2004. – 265 с.

312. Основной закон Федеративной Республики Германия [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/BRD.HTM

313. Остапенко О. Г. Правовий статус та організація діяльності органів самоорганізації населення в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12. 00. 02 «Конституційне право» / О. Г. Остапенко. – Х., 2008. – 22 с.

314. П. К. О перестройке массовой работы горсоветов (в порядке обсуждения) / П. К. // Власть Советов. – 1934. – № 21. – С. 31–32.

315. Папанова В. А. Самоорганізація населення як різновид місцевого самоврядування / В. А. Папанов // Вісник Запорізького державного університету. – 2003. – № 1. – С. 52–55.

316. Перчик Л. Город и городское хозяйство на новом этапе / Л. Перчик // Большевик. – 1931. – № 14. – С. 36–47.

317. Петрович Я. Социалистическое соревнование городов / Я. Петрович // За социалистическую реконструкцию городов. – 1934. – № 16. – С. 9–13.

318. Петровський Г. І. Завдання Рад на новому повороті / Г. І. Петровський // Радянська Україна. – 1937. – № 3. – С. 21–27.

319. Петухов П. Комитеты улиц – новая форма пролетарской демократии / П. Петухов, В. Викторов // Советское строительство. – 1935. – № 6. – С. 105–111.

320. Писаревський В. Я. Зразковий квартал / В. Я. Писаревський // Радянська Україна. – 1937. – № 5. – С. 71–72.

321. Підтримані проекти Фонду «Відродження» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.irf.kiev.ua/ua/projects

322. По докладам председателей уличных комитетов городов Калинина, Молотово, Мичуринска и Прокопьевска и содокладу Орготдела Президиума ВЦИК: Постановление ВЦИК РСФСР от 1 ноября 1934 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче–Крестьянского правительства РСФСР. – 1934. – № 41. – Ст. 254.

323. По отчету правительства Союза ССР: Постановление VI съезда Советов СССР от 12 марта 1931 г. (извлечение) // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам : в 3 т. – М. : Изд–во политической литературы, 1967– .– Т. 2. – 1967. – С. 276–279.

324. Повноваження – різні, відповідальність – спільна // Місцеве самоврядування. – 1998. – № 3–4. – С. 9–16.

325. Погорілко В. Ф. Конституційне право України: Підручник / За заг.ред. В. Ф. Погорілка. / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – К. : Наукова думка, Прецедент, 2006. – 344 с.

326. Показники Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України станом на 1 липня 2009 року. Статистичний бюлетень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ukrstat.gov.ua

327. Полубинский В. Советы и общественность / В. Полубинский // Советы депутатов трудящихся. – 1964. – № 9. – С. 90–91.

328. Полякова Е. Хороший уличный комитет / Е. Полякова // Власть Советов. – 1937. – № 16. – С. 31.

329. Попов (Сибиряк) Н. Ф. Жилищное дело в Москве / Н. Ф. Попов (Сибиряк). – М. : Издание Московского Совета Р. К. и К. Д, 1924. – 48 с.

330. Попов Ф. О теоретических и практических извращениях в планировке городов / Ф. Попов // За социалистическую реконструкцию городов. – 1934. – № 1. – С. 14–18.

331. Портнов А. В. Теоретичні основи формування конституційного судочинства в Україні: монографія / А. В. Портнов. – К. : Логос, 2008. – 155 с.

332. Постников М. А. Дом, в котором ты живешь / М. А. Постников. – М. : Московский рабочий, 1977. – 104 с.

333. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Сборник материалов Второй всеукраинской научно – практической конференции по вопросам самоорганизации населения «Развитие органов самоорганизации населения в Украине: проблемы теории и практики». Одесса, 3 – 4 марта 2007 г. / Под редакцией В. И. Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского. – Одесса: ХОББИТ ПЛЮС, 2007. – С. 89.

334. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» // Сборник материалов Второй всеукраинской научно – практической конференции по вопросам самоорганизации населения «Развитие органов самоорганизации населения в Украине: проблемы теории и практики». Одесса, 3 – 4 марта 2007 г. / Под редакцией В. И. Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского. – Одесса: ХОББИТ ПЛЮС, 2007. – С. 95–96.

335. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» // Сборник материалов Второй всеукраинской научно – практической конференции по вопросам самоорганизации населения «Развитие органов самоорганизации населения в Украине: проблемы теории и практики». Одесса, 3 – 4 марта 2007 г. / Под редакцией В.

И. Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского. – Одесса: ХОББИТ ПЛЮС, 2007. – С. 87.

336. Практика и опыт работы комитетов территориального общественного самоуправления г. Минска на примере Фрунзенского района столицы. Официальный сайт Совета по взаимодействию органов местного самоуправлении при Совете Республики Национального Собрания Республики Беларусь [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.sovreg.gov.by/ru/?guid=11130

337. Притыцкий С. Школа общественного самоуправления / С. Притыцкий // Советы депутатов трудящихся. – 1961. – № 10. – С. 19–23.

338. 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. 73–78.

339. Прієшкіна О. В. Місцева демократія в Україні: інститути та організаційно-правові форми реалізації: монографія / О. В. Прієшкіна. – Одеса: Фенікс, 2005. – 248 с.

340. 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. 637–642.

341. Про акціонерні товариства: Закон України від 17 серпня 2008 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 50 – 51. – Ст. 384.

342. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 16 квітня 2009 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 38. – Ст. 504.

343. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 5 жовтня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.

344. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від

6 квітня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 30 – 31. – Ст. 382.

345. Про визнання дій неправомірними, визнання незаконними та скасування рішень від 17 вересня 2003 р. № 95 та від 10 травня 2006 р. № 111: Постанова Ворошиловського районного суду м. Донецька від 22 грудня 2009 р. у справі за адміністративним позовом фізичної особи до Ворошиловської районної у м. Донецьку ради, справа № 2а–1412 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/7450477

346. Про визнання недійсним та відміну рішення Садгірської районної ради м. Чернівці XV сесії XXIV скликання № 97 від 29 липня 2004 р. в частині створення будинкового комітету № 2 будинку № АДРЕСА_1 м. Чернівці, про визнання недійсним запису про проведення державної реєстрації будинкового комітету № 2 в будинку № АДРЕСА_1 м.Чернівці в наслідок допущених при його створенні порушень, які не можна усунути та припинення юридичної особи: Ухвала Апеляційного суду Чернівецької області від 14 березня 2007 р. у справі за адміністративним позовом ОСОБА_1, ОСОБА_2 до Чернівецької міської ради Садгірської районної ради м.Чернівці, будинкового комітету №2, третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору : ОСОБА_3, ОСОБА_4, справа № 22а–17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/1042342

347. Про визнання незаконним рішення Волосківської сільської ради: Ухвала Вищого адміністративного суду України від 22 серпня 2006 р. у справі за заявою прокурора Менського району, справа № 2–47/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/226974

348. Про визнання незаконним рішення Одеської міської ради: Ухвала Одеського окружного апеляційного суду від 19 грудня 2008 р. у справі за заявою прокуратури міста Одеси в інтересах держави в особі Одеської

обласної державної адміністрації, № 2–а–4942/08 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://reyestr.court.gov.ua/Search/1

349. Про визнання незаконним рішення Одеської міської ради: Ухвала Одеського окружного апеляційного суду від 19 грудня 2008 р. у справі за заявою прокуратури міста Одеси в інтересах держави в особі Одеської обласної державної адміністрації, справа № 2–а–4941/08 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://reyestr.court.gov.ua/Search/1

350. Про визнання нечинним рішення Дніпропетровської міської ради V скликання від 12 жовтня 2006 р. № 32/5 про погодження ВАТ «Енергопостачальна компанія «Дніпрообленерго» місця розташування будівлі розподільчого пункту (РП 10кВ) на території по бульвару Слави в районі буд. № 27: Ухвала Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 17 квітня 2008 р. у справі за позовом органу самоорганізації населення «Будинковий комітет «Оберіг» будинку № 27 по Бульвару «Слави» до Дніпропетровської міської ради та третіх осіб Відкритого акціонерного товариства «Енергопостачальна компанія «Дніпрообленерго», Головного архітектурно–планувального управління Дніпропетровської міської ради, справа № 22а–4682/08 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/1741100

351. Про визнання нечинним рішення Одеської міської ради від 20 квітня 2004 р. № 2442–IV «Про надання згоди на створення за ініціативою мешканців органу самоорганізації населення – комітету мікрорайону «Таірово–В–Е» в м. Одесі» та поновлення строку звернення до суду: Постанова Одеського окружного адміністративного суду від 21 липня 2009 р. у справі за позовом прокуратури міста Одеси в інтересах держави в особі Одеської обласної державної адміністрації до Одеської міської ради, справа № 2а–4942/08 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/4575318

352. Про визнання нечинними рішення Дніпропетровської міської ради IV скликання № 120/29 від 13 червня 2005 р. про погодження

Товариству з обмеженою відповідальністю «КСдевелопмент» місця розташування будівлі торговельного комплексу по бульвару Слави в районі буд. 17, і рішення Дніпропетровської міської ради V скликання № 153/8 від 6 грудня 2006 р. про передачу земельної ділянки по Бульвару Слави в районі будинку № 17 в оренду Товариству з обмеженою відповідальністю «КСдевелопмент»: Постанова Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 21 вересня 2009 р. у справі № А18/713–07 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/6668884

353. Про визнання нечинною бездіяльності та зобов`язання вчинити дії: Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 28 жовтня 2008 р. у справі за адміністративним позовом Органу самоорганізації населення «Квартальний комітет «Дарниця» до Київської міської державної адміністрації, Головного управління з питань внутрішньої політики виконавчого органу Київської міської ради, справа № 22–а–4645/08 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/2956060

354. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом: Закон України від 14 травня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 31. – Ст. 440.

355. Про відрахування на культурно-масову роботу в домоуправліннях будинків місцевих Рад депутатів трудящих, раднаргоспів, міністерств і відомств Української РСР: Постанова Ради Міністрів Української РСР від 26 липня 1958 р. // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. – 1958. – № 8. – Ст. 151.

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

357. Про внесення змін до Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування»: Закон

України від 26 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 28. – Ст. 387.

358. Про внесення змін до Умов соціалістичного змагання областей і районів Української РСР за одержання високих урожаїв і перевиконання планів продажу державі продукції льону і конопель: Постанова Ради Міністрів УРСР і Української Республіканської Ради Професійних Спілок від 1 вересня 1965 р. // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. – 1968. – № 4. – Ст. 49.

359. Про внесення змін і доповнень до Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 7 січня 1981 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1981. – № 3. – Ст. 36.

360. Про впорядкування користування державними будівлями житлового і нежитлового фонду і земельними ділянками, що обслуговують їх: Постанова РНК УРСР і ЦК КП(б)У від 10 листопада 1944 року // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР за 1944 рік. – 1945. – Ст. 6.

361. Про впорядкування розробки зруйнованих будівель у містах УРСР: Постанова РНК УРСР від 12 лютого 1945 р. // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. – 1945. – № 2. – Ст. 16.

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

363. Про господарські товариства: Закон України від 19 вересня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 49. – Ст. 682.

364. 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.

365. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців: Закон України від 15 травня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 31. – Ст. 263.

366. Про деякі питання, що виникли в практиці застосування судами Житлового кодексу України: Постанова Пленуму Верховного Суду УРСР від 12 квітня 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua

367. Про додаткові заходи щодо поліпшення діяльності органів внутрішніх справ та громадських формувань з охорони громадського порядку: Указ Президента України від 16 червня 1999 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 24. – Ст. 813.

368. Про дозвіл на створення органу самоорганізації населення «Будинковий комітет «Вулиця Академіка Корольова, 9–а»: Рішення Київської міської ради від 6 грудня 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kmr.ligazakon.ua

369. 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

370. 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/

371. Про дострокове припинення повноважень органу самоорганізації населення «Будинковий комітет «Проспект Оболонський, 34–а»: Рішення Київської міської ради від 22 лютого 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.uazakon.com/document/

372. Про житлові відділи (сектори) Наркоматів і відомств: Постанова РНК Союзу РСР від 21 грудня 1943 р. // Збірник постанов і розпоряджень уряду СРСР. – 1943. – № 1. – Ст. 18.

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

374. Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків: Закон України від 4 вересня 2008 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 46. – Ст. 323.

375. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 11 червня 2009 р. // Офіційний вісник України. – 2009. – № 53. – Ст. 1822.

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

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

378. Про затвердження Методичних рекомендацій порядку здійснення легалізації органів самоорганізації населення міста Миколаєва: Рішення виконавчого комітету Миколаївської міської ради від 16 січня 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ngik.mk.ua/data/2002/ispolkom/5.htm

379. Про затвердження Положення про вуличні комітети у місті Вінниці: Рішення виконавчого комітету Вінницької міської Ради депутатів трудящих від 19 червня 1969 р. // Цит.за: Ради в містах і органи громадської самодіяльності. – К. : Вид–во «Наукова думка», 1974. – С. 43.

380. Про затвердження Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 17 жовтня 1975 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1975. – № 44. – Ст. 79.

381. Про затвердження Положення про добровільні народні дружини по охороні громадського порядку в Українській РСР: Постанова ЦК Компартії України і Ради Міністрів УРСР від 28 травня 1974 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua

382. 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.

383. Про затвердження Положення про місцеві ініціативи в місті Коростень: Рішення міської ради міста Коростень від 1 листопада 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://korosten.in.ua/index.php?page=207

384. Про затвердження Положення про порядок легалізації органів самоорганізації населення у місті Київі: Розпорядження Київської міської державної адміністрації від 24 вересня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.uazakon.com/document/

385. Про затвердження Положення про порядок реєстрації органів самоорганізації населення в м. Суми: Рішення виконавчого комітету міської ради міста Суми від 27 березня 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://meria.sumy.ua/ua/documents/exec_committee_decisions/2007/145

386. 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.gorsovet.mk.ua/ru/showdoc/?doc=7141

387. 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

388. 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.

389. 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.gorsovet.mk.ua/ru/showdoc/?doc=5587

390. 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

391. 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/

392. 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/

393. Про затвердження Програми розвитку органів самоорганізації населення в місті Миколаєві на 2007 – 2008 роки: Рішення Миколаївської міської ради від 19 квітня 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ngik.gorsovet.mk.ua/ru/showdoc/?doc=5352

394. 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. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kmr.ligazakon.ua

395. 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

396. 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/

397. Про заходи до збереження денаціоналізованого житлового фонду: Постанова ВЦВК та РНК УСРР від 4 травня 1933 р. // Зібрання Законів і Роспоряджень Робітничо–селянського уряду України. – 1933. – Ч. 29. – Арт. 375.

398. Про заходи по поліпшенню благоустрою, озеленення і зовнішнього оформлення міст і селищ УРСР: Додаток до Постанови Центрального Комітету КП Україні і Ради Міністрів Української РСР від 13 березня 1964 р. // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. – 1964. – № 3. – Ст. 32.

399. Про заходи по поліпшенню експлуатації житлового фонду і об’єктів комунального господарства: Постанова Ради Міністрів Української РСР від 5 листопада 1967 р. // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. – 1967. – № 11. – Ст. 155.

400. Про заходи по поліпшенню обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства Української РСР: Додаток № 2 до Постанови Ради Міністрів УРСР від 26 липня 1963 р. // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. – 1963. – № 7. – Ст. 58.

401. Про заходи по скороченню витрат на утримання жилого фонду місцевих Рад депутатів трудящих: Постанова Ради Міністрів УРСР від 28 липня 1962 р. // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР – 1962. – № 7. – Ст. 101.

402. Про заходи по усуненню надмірностей в будівництві огорож і парканів: Постанова Ради Міністрів від 11 лютого 1958 р. // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. – 1958. – № 2. – Ст. 26.

403. Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди): Закон України від 15 березня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 21. – Ст. 103.

404. Про комісії по поліпшенню побуту робітників: Статут Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 27 березня 1921 р.

// Збір Законів і Роспоряджень Робітничо–селянського уряду України. – 1921. – Ч. 5. – Ст. 144.

405. Про комунальне господарство УСРР: Постанова Третьої сесії ВЦВК XII скликання від 20 грудня 1931 р. // Зібрання Законів і Роспоряджень Робітничо–селянського уряду України. – 1931. – Ч. 38. – Арт. 291.

406. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

407. Про Концепцію нової Конституції України: Постанова Верховної Ради УРСР від 19 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 35. – Ст. 466.

408. Про легалізацію шляхом повідомлення про заснування вуличного комітету по вулиці Ціолковського: Рішення виконавчого комітету Бориспільської міської ради Київської області від 28 січня 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://borispol–rada.gov.ua/content/

409. Про Методичні рекомендації з порядку створення та здійснення легалізації органів самоорганізації населення: Рішення виконавчого комітету Чернівецької міської ради від 20 серпня 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.uazakon.com/document/spart08/inx08418.htm

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

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

412. 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.

413. 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.

414. 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.

415. 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.

416. Про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», направленого 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.

417. Про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», направленого Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 76, 78, 81 та інших Конституції України): Висновок Конституційного Суду України. Окрема думка судді Скоморохи В. Є. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 46. – Ст. 2390.

418. Про Національну депозитарну систему та особливості електронного обігу цінних паперів в Україні: Закон України від 10 грудня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 15. – Ст. 67.

419. Про нотаріяльні функції: Постанова РНК УСРР від 16 квітня 1921 р. // Збірник Законів і Роспоряджень Робітничо–селянського уряду України. – 1921. – Ч. 6. – Ст. 190.

420. Про об'єднання громадян: Закон України від 16 червня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.

421. Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку: Закон України від 29 листопада 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 10. – Ст. 78.

422. Про обов’язки Народного Комісаріяту Праці УСРР за здійснення політики в царині будівництва робітничих жител: Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету й Ради Народних Комісарів УСРР від 24 листопада 1928 р. // Збірник Узаконень та Роспоряджень Робітниче–Селянского Уряду України. – 1929. – Відділ перший. – Ч. 1. – Арт. 4.

423. Про озеленення міст і селищ міського типу УРСР: Постанова Ради Міністрів УРСР від 19 грудня 1946 р. // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. – 1946. – № 23–24. – Ст. 168.

424. Про озеленення міст і сіл Української РСР: Постанова Ради Міністрів УРСР від 27 квітня 1948 р. // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. – 1948. – № 9. – Ст. 32–33.

425. Про оподаткування прибутку підприємств: Закон України від 28 грудня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 4. – Ст. 28.

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

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

428. Про офіційне тлумачення положень п. 10 частини першої ст. 106, частин першої, другої, четвертої ст. 118, частини третьої ст. 133, частини другої ст. 140 Конституції України, частини четвертої ст. 1, частини другої ст. 8, частини четвертої ст. 9 ЗУ «Про місцеві державні адміністрації», п. 2 р. VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України – місто–герой Київ»: Рішення Конституційного Суду України від 13 жовтня 2005 р. у справі за конституційним поданням 61 народного депутата України (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах м. Києва) // Офіційний вісник України. – 2005. – № 42. – Ст. 2663.

429. Про офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України (справа про застосування української мови): Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 51 народного депутата України. Окрема думка судді Мироненка О. М. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 4. – Ст. 125.

430. Про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України: Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 р. у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України (справа про здійснення влади народом) // Голос України. – 2005. – 4 листопада.

431. Про патріотичний почин громадськості Житомирської області у відбудові та підготовці шкіл до нового навчального року: Постанова Ради Міністрів УРСР і ЦК ВКП(б)У від 30 травня 1946 р. // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. – 1946. – № 11–12. – Ст. 74.

432. Про перереєстрацію органу самоорганізації населення м. Миколаєва «Комітет місцевого самоврядування мікрорайону «Сухий Фонтан» Заводського району м. Миколаєва»: Рішення виконавчого комітету Миколаївської міської ради від 20 лютого 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ngik.mk.ua/data/2002/ispolkom/156.htm

433. Про питання відшкодування різниці в тарифах на житлово-комунальні послуги житлово-будівельним кооперативам, об'єднанням співвласників багатоквартирних будинків та іншим житловим організаціям незалежно від форм власності: Рішення Київської міської ради від 18 жовтня

2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.uazakon.com/document/

434. Про повернення позовної заяви десяти комітетів самоорганізації населення Придніпровського та Соснівського районів м. Черкаси до головного управління юстиції в Черкаській області, головного управління статистики в Черкаській області, Черкаської міської ради та виконавчого комітету Черкаської міської ради про скасування державної реєстрації органів місцевого самоврядування, які не створювались територіальними громадами м. Черкаси: Ухвала Черкаського окружного адміністративного суду від 28 липня 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/4189216

435. Про повноваження квартальних комітетів та комітетів мікрорайонів міста Вінниці: Рішення Вінницької міської ради від 10 листопада 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vmr.gov.ua/info.aspx?langID=1&pageID=252

436. Про подання Управліннями будинків відомостей до фінансових органів про проваджувані в їхніх будинках промисли: Постанова РНК УСРР від 30 січня 1923 р. // Збірник Узаконень та Роспоряджень Робітниче–Селянского Уряду України. – 1923. – Відділ перший. – Ч. 4. – Арт. 82.

437. Про покращання благоустрою міст, робітничих селищ, житл і побутового обслуговування населення міст УРСР: Постанова РНК УРСР і ЦК КП(б)У від 29 березня 1941 р. // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. – 1941. – № 7. – Ст. 55.

438. 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/

439. Про порядок надання чинності загальносоюзному законодавству на території УСРР: Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету УСРР від 22 серпня 1923 р. // Збірник Узаконень та Роспоряджень

Робітниче–Селянского Уряду України. – 1923. – Відділ перший. – Ч. 32. – Арт. 470.

440. Про порядок оголошення законодавчих актів: Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 7 березня 1923 р. // Збірник Узаконень та Роспоряджень Робітниче–Селянского Уряду України. – 1923. – Відділ перший. – Ч. 8. – Арт. 134.

441. Про порядок передачі державним підприємствам, установам і організаціям для відбудови будинків місцевих Рад УРСР, зруйнованих внаслідок воєнних дій: Постанова РНК УРСР від 17 січня 1945 р. // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. – 1945. – № 1. – Ст. 3.

442. Про практику розгляду судами справ за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права та свободи громадян: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 3 грудня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua

443. Про проекти законів України щодо об'єднання співвласників багатоквартирних житлових будинків, товариств власників житла та асоціації кондомініумів, внесені народними депутатами України Шмідтом Р. М. та Асадчевим В. М. : Постанова Верховної Ради України від 1 грудня 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://rada.gov.ua

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

445. Про промисловість: Постанова VII Всеукраїнського З’їзду Рад від 14 грудня 1922 р. // Собрание Узаконений и Распоряжений Рабоче–Крестьянского Правительства Украины. – Дополнительный сборник за 1922 год. – Ст. 4.

446. Про пропозиції Сумській міській раді щодо розгляду питання «Про органи самоорганізації населення в м. Суми»: Рішення виконавчого комітету міської ради міста Суми від 27 березня 2007 р. [Електронний

ресурс]. – Режим доступу : http://meria.sumy.ua/ua/documents/exec_committee_decisions/2007/146

447. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.

448. Про реєстрацію органу самоорганізації населення «Будинковий комітет «Проспект Героїв Сталінграда, 39»: Розпорядження Київської міської державної адміністрації від 31 грудня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.uazakon.com/document/fpart80/idx80648.htm

449. Про ремонт житлових будинків у містах Києві й Дніпропетровську та про заходи до капітального ремонту і збереження житлового фонду місцевих Рад у містах Української РСР: Постанова Ради Міністрів УРСР від 28 січня 1948 р. // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. – 1948. – № 3. – Ст. 5.

450. 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

451. Про розподіл премій по конкурсах–змаганнях рад 1934 р. : Рішення Центральної конкурсної комісії при ЦВК Союзу РСР без дати // Радянська Україна. – 1934. – № 8. – С. 75–76.

452. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11 листопада 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 15. – Ст. 232.

453. Про скасування п. 2 рішення Староміської районної ради м. Вінниці від 5 жовтня 2006 року № 32: Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 18 лютого 2009 р. у справі за позовом ОСОБА_1 до Староміської районної ради м. Вінниці, ОСОБА_2, ОСОБА_3, ОСОБА_4, ОСОБА_5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/3307453

454. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.

455. Про соціалістичне змагання колективів підприємств, будівельних і монтажних організацій за дострокове виконання завдань по розвитку промисловості мінеральних добрив: Постанова Ради Міністрів УРСР і Української Республіканської Ради Професійних Спілок від 15 жовтня 1968 р. // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. – 1968. – № 10. – Ст. 129.

456. Про стан і заходи по дальшому поліпшенню використання та збереження житлового фонду в Українській РСР: Постанова Верховної Ради Української РСР від 18 липня 1953 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1963. – № 30. – Ст. 462.

457. Про стан і перспективи промисловості: Постанова IX – го Всеукраїнського З'їзду Рад від 10 травня 1925 р. // Збірник Узаконень та Роспоряджень Робітниче–Селянского Уряду України. – 1925. – Відділ перший. – Ч. 47. – Арт. 302.

458. Про стан підготовки парків, пляжів і місць літнього відпочинку трудящих у містах УРСР: Постанова Ради Міністрів УРСР від 15 травня 1947 р. // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. – 1947. – № 9. – Ст. 52.

459. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 р. // Урядовий кур'єр. – 2002. – 2 серпня.

460. Про столицю України – місто–герой Київ: Закон України від 15 січня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – Ст. 79.

461. Про Тимчасове положення про порядок реалізації права на місцеві ініціативи у м. Вінниці: Рішення Вінницької міської ради від 31 березня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.uazakon.com/document/fpart96/idx96617.htm

462. Про тимчасову норму житлової площі в містах Одесі і Миколаєві: Постанова РНК УРСР від 17 вересня 1945 р. // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. – 1945. – № 13–14. – Ст. 104.

463. Про тимчасову норму житлової площі в містах Станіславі та Коломиї: Постанова РНК УРСР від 24 квітня 1946 р. // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. – 1946. – № 8–9. – Ст. 57.

464. Про тимчасову норму житлової площі в місті Луцьку: Постанова РНК УРСР від 29 березня 1947 р. // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. – 1947. – № 7. – Ст. 33.

465. Про тимчасову норму житлової площі в місті Львові: Постанова РНК УРСР від 31 грудня 1945 р. // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. – 1946. – № 1. – Ст. 6.

466. Про Типове Положення про органи самоорганізації населення (будинкові комітети, квартальні комітети, комітети мікрорайонів) міста Хмельницького: Рішення Хмельницької міської ради від 20 грудня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/XM010237.html

467. Про товарищества собственников жилья: Закон Российской Федерации от 15 июня 1996 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://wbase.duma.gov.ru

468. Про умови республіканського соціалістичного змагання міст Української РСР за краще проведення робіт по благоустрою: Постанова Ради Міністрів Української РСР і Української Республіканської Ради Професійних Спілок від 4 квітня 1969 р. // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. – 1969. – № 4. – Ст. 44.

469. Про умови республіканського соціалістичного змагання міст Української РСР за краще проведення робіт по благоустрою: Постанова Ради Міністрів УРСР і Ради Професійних Спілок від 28 липня 1964 р. // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. – 1964. – № 7. – Ст. 90.

470. Про умови соціалістичного змагання областей і районів за підвищення продуктивності худоби і птиці, збільшення виробництва і заготівель м’яса, молока та інших продуктів тваринництва: Постанова ЦК

Компартії України України і Ради Міністрів УРСР від 3 квітня 1968 р. // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. – 1968. – № 4. – Ст. 47.

471. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 червня 2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 30. – Ст. 338.

472. Про фінансування органів самоорганізації населення, дозвіл на створення яких надано Київською міською радою IV скликання: Рішення Київської міської ради від 12 грудня 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.uazakon.com/document/

473. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів: монографія / за ред. Ю. М. Тодики. – Х. : Право, 2009. – 540 с.

474. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Сборник материалов Второй всеукраинской научно – практической конференции по вопросам самоорганизации населения «Развитие органов самоорганизации населения в Украине: проблемы теории и практики». Одесса, 3 – 4 марта 2007 г. / Под редакцией В. И. Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского. – Одесса: ХОББИТ ПЛЮС, 2007. – С. 90–94.

475. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» // Сборник материалов Второй всеукраинской научно–практической конференции по вопросам самоорганизации населения «Развитие органов самоорганизации населения в Украине: проблемы теории и практики». Одесса, 3 – 4 марта 2007 года. / Под редакцией В. И. Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского. – Одесса: ХОББИТ ПЛЮС, 2007. – С.97–115.

476. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення», реєстр. № 2108 від 21 лютого 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/

477. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» // Сборник материалов Второй всеукраинской научно –

практической конференции по вопросам самоорганизации населения «Развитие органов самоорганизации населения в Украине: проблемы теории и практики». Одесса, 3 – 4 марта 2007 г. / Под редакцией В. И. Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского. – Одесса: ХОББИТ ПЛЮС, 2007. – С. 88.

478. Прокопченко И. П. Общественные организации в жилищном хозяйстве / И. П. Прокопченко. – М. : Изд–во литературы по строительству, 1966. – 168 с.

479. Пухтинський М. О. Вибір оптимальної моделі місцевого самоврядування для України / М. О. Пухтинський, О. В. Власенко // Законодавство України. Науково–практичні коментарі. – 2006. – № 7. – С.13–19.

480. Пухтинський М. О. Оновлення Конституції України та регулювання суспільних відносин у частині територіальної організації влади та місцевого самоврядування / М. О. Пухтинський // Вісник Центральної виборчої комісії України. – 2008. – № 2. – С. 22–27.

481. Пушкіна О. Право на свободу об’єднання та його юридичні гарантії у чинному законодавстві України / О. Пушкіна // Юридична Україна. – 2005. – № 5. – С. 4–10.

482. Рабинович П. М. Проблемы понимания в правовом регулировании / П. М. Рабинович // Правоведение. – 1988. – № 5. – С. 21–27.

483. Рабінович П. М. Права людини і громадянина: Навчальний посібник / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2004. – 464 с.

484. Работа Керченского городского совета // Советское строительство. – 1933. – № 11. – С. 118.

485. Работа комитетов улиц // Советское строительство. – 1935. – № 10. – С. 95–101.

486. Рабочая жилищно–строительная кооперация: сборник статей, практических указаний и официальных постановлений. – М. : Изд–во «Вопросы труда», 1925. – 136 с.

487. Ради в містах і органи громадської самодіяльності. – К. : Вид–во «Наукова думка», 1974. – 111 с.

488. Радянське будівництво. За заг.ред. Фрицького О. Ф. – К: Видавниче об'єднання «Вища школа». Головне видавництво, 1974. – 400 с.

489. Району – благоустроенный центр // Известия. – 1934. – 25 августа. – С. 1.

490. Рачевская М. И. Строим МЖК / М. И. Рачевская, А. Г. Дмитриев. – М. : Стройиздат, 1989. – 81 с.

491. Рева А. Соціальні аспекти реформування житлово-комунальної сфери / А. Рева // Сборник материалов Третьей всеукраинской научно–практической конференции по вопросам самоорганизации населения «Качественные жилищно–коммунальные услуги – общее дело власти и громады». Одесса, 17 – 18 сентября 2007 года. / Под редакцией В. И. Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского. – Одесса: ХОББИТ – ПЛЮС, 2007. – С. 71–73.

492. Регіональна політика: методологія, методи, практика / ред. кол. : відповідальний редактор академік НАН України М. І. Долішній. – Львів: б/в, 2001. – 700 с.

493. Реконструкция Харькова // За социалистическую реконструкцию городов (СОРЕГОР). – 1932. – № 2. – С. 62.

494. Рокецкий Л. ТОСы помогут найти ответственных граждан / Л. Рокецкий // Муниципальная власть. – 2004. – № 4. – С. 83.

495. Рубцов В. П. Місцеві ініціативи / В. П. Рубцов. – К. : Гнозис, 2001. – 12 с.

496. Рысс Ц. Отличительные черты жилищно – арендного кооператива и как его организовать / Ц. Рысс // Жилищно–арендная кооперация (Сборник статей, практических указаний и официальных материалов). – М. : Изд–во «Вопросы труда», 1925. – С. 38–61.

497. Рязанов К. Уличные комитеты г. Кропоткина в борьбе за благоустройство / К. Рязанов // Власть Советов. – 1935. – № 15. – С. 25.

498. С. Р. О работе уличных комитетов / С. Р. // Советское строительство. – 1937. – № 5. – С. 84–100.

499. Савранская О. Так что же такое «ТОС»? / О. Савранская // Муниципальная власть. – 2002. – № 1. – С. 54–56.

500. Савранская О. Территориальное общественное самоуправление [Електронний ресурс] / О. Савранская. – Режим доступу : http://www.lslg.ru/lslg/export/sites/lslg/ru/publications/articles/savranskaya_01.htm

501. 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–zavlajetsa–duh–samoorganizaciji

502. Сафаров Р. А. Полномочия самодеятельных организаций / Р. А. Сафаров // Советы депутатов трудящихся. – 1964. – № 6. – С. 68–73.

503. Сафаров Р. А. Районные Советы депутатов трудящихся в городах / Р. А. Сафаров. – М. : Государственное изд–во юридической литературы, 1961. – 175 с.

504. Сафирова Л. Симферопольский городской совет / Л. Сафирова // Советское строительство. – 1937. – № 3. – С. 76–80.

505. Саханенко С. Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування / С. Є. Саханенко. – Одеса: ОФ УАДУ, 2001. – 380 с.

506. Святловский В. В. Жилище фабричного рабочего в Малороссии и в Привислянском крае / В. В. Святловский. – Чернигов: Типография Губернского Правления, 1889. – 38 с.

507. Святловский В. В. Жилищный вопрос с экономической точки зрения: в 6 выпусках / В. В. Святловский. – СПБ: Типография Министерства Путей Сообщения, 1902– .– Вып. IV: Жилищный вопрос в России (Очерк жилищных условий). – 1902. – 334 с.

508. Сегодня в Горловке открывается конференция 11 городов // Правда. – 1934. – 10 октября. – С. 1.

509. Сидорова Г. Ситуацию в «Сахарном» изучит прокуратура / Г. Сидорова // Соседский вестник. – 2008. – № 9. – С. 4.

510. Симоненко О. Одесса рассчиталась по займу 1997 г. (4 серпня 2008, 18:05) [Електронний ресурс] / О. Симоненко. – Режим доступу : http://www.cvu.org.ua/doc.php?lang=ukr&mid=pu&id=1973&lim_beg=77

511. Система государственного управления в Таджикистане [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.tourism.tj/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=14

512. Совгиря О. В. Конституційне право України: Навч. посібник / О. В. Совгиря, Н. Г. Шукліна. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 632 с.

513. Советское строительство. Под ред. д.ю.н., проф. О. Ф. Фрицкого и к.ю.н., доцента В. Ф. Кузнецовой. – К: Головное изд–во объединения «Выща школа», 1988. – 272 с.

514. Советы и самодеятельные организации населения // Советы депутатов трудящихся. – 1961. – № 7. – С. 3–7.

515. 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

516. Соловьева Н. А. Право граждан на участие в территориальном общественном самоуправлении: понятие и порядок реализации: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня кандидата юрид. наук: 12.00.02 «Конституційне право» / Н. А. Соловьева. – Тюмень, 2008. – 23 с.

517. Соревнование городов – на высшую ступень // Власть Советов. – 1934. – № 3. – С. 26.

518. Соревнование городов // Советы депутатов трудящихся. – 1958. – № 4. – С. 43–44.

519. Соревнование десяти городов // Правда. – 1934. – 7 октября.

520. Социалистическое соревнование советов // Советское строительство. – 1936. – № 4. – С. 1–4.

521. Союзный Рабоче–Крестьянский договор между Российской Социалистической Федеративной Советской Республикой и Украинской Социалистической Советской Республикой // Сборник Узаконений и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. – 1921. – № 1. – Ст. 13.

522. Срібний П. Д. Комунальна секція Черкаської міської ради / П. Д. Срібний // Радянська Україна. – 1937. – № 3. – С. 41–44.

523. 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. – Одесса: ХОББІТ ПЛЮС, 2008. – 168 с.

524. Старостин В. Когда могут стать общественным самоуправлением ТОСы [Електронний ресурс] / В. Старостин. – Режим доступу : http://ikd.ru/node/1422

525. Статичний щорічник Одеської області за 2008 рік / За ред. Стоянової Т. В. – О. : Астропринт, 2009. – 548 с.

526. Статичний щорічник України за 2007 рік / За ред. Осауленко О. Г. – К. : Держкомстат України, 2009. – 572 с.

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

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

529. Статут територіальної громади міста Київа [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmv.gov.ua

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

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

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

533. Статья «Жилой район». Глоссарий.ru [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www. glossary.ru

534. Статья «Квартал». Глоссарий.ru [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www. glossary.ru

535. Статья «Микрорайон». Глоссарий.ru [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www. glossary.ru

536. Статья «Проспект». Глоссарий.ru [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www. glossary.ru

537. Статья «Улица». Глоссарий.ru [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www. glossary.ru

538. 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. 116–129.

539. Строительство жилищ в Харькове // Советы депутатов трудящихся. – 1958. – № 10. – С. 70–74.

540. Сычев Ю. В. Микросреда личности и ее место в системе социальных связей / Ю. В. Сычов // Философские проблемы общественного развития. – М. : Мысль, 1971. – С. 124–171.

541. Талалаєв В. Є. Робота райради серед неорганізованого населення / В. Є. Талалаєв // Радянська Україна. – 1936. – № 5. – С. 34–35.

542. Тарасов А. Ялта: всегда в курсе дела / А. Тарасов // Советы депутатов трудящихся. – 1961. – № 10. – С. 45.

543. Тепло у кредит [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lutsk.ua/analit/2689.html

544. Теттенборк З. Задачи городского строительства в 1935 году / З. Теттенборк // Советское строительство. – 1935. – № 5. – С. 58–64.

545. Тимофеев Н. С. Коммунальное право ФРГ / Н. С. Тимофеев.– М. : Юридическая литература, 1982. – 329 с.

546. Типовий регламент органу самоорганізації населення міста Одеси / В. І. Брудний, А. С. Крупник, О. С. Орловський. – Одесса: ХОББІТ ПЛЮС, 2008. – 68 с.

547. Токвиль А. Демократия в Америке / Токвиль Алексис де; пер. с франц. / Предисл. Гарольда Дж. Ласки. – М. : Прогресс, 1992. – 554 с.

548. Третий пятилетний план развития народного хозяйства Союза ССР (1938–1942 гг.)»: Резолюция XVIII съезда ВКП(б) от 20 марта 1939 г. (извлечение) // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам : в 3 т. – М. : Изд–во политической литературы, 1967– .– Т. 2. – 1967. – С. 676–704.

549. Турок С. Организовать массы на борьбу за культурную жизнь / С. Турок // Власть Советов. – 1934. – № 3. – С. 27–30.

550. Уличные комитеты // Советы депутатов трудящихся. – 1957. – № 3. – С. 40–42.

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

552. Устав (Основной Закон) Омской области [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.humanities.edu.ru/db/msg/61499

553. Устав города Воронежа [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gorduma–voronezh.ru/doc/ustav/

554. Устав города Москвы [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.humanities.edu.ru/db/msg/62381

555. Устав города Стержевой [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://old.tomsk.gov.ru/pls/guber/web.page?pid=6248

556. Устав Киевской артели рабочих, мастеровых и служащих для приобретения жилищ и взаимного воспособления // Святловский В. В.

Жилищный вопрос с экономической точки зрения: в 6 выпусках / В. В. Святловский. – СПБ: Типография Министерства Путей Сообщения, 1902– .– Вып. V: Жилищный вопрос в России (Приложение: уставы, доклады, программы, библиографический указатель и пр.). – 1902. – С. 34–57.

557. Устав муниципального образования – городского округа Великий Новгород [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.adm.nov.ru/web.nsf/pages/framesmain

558. Устав Муниципального образования города–курорта Пятигорска [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pyat.ru/formal–ustav2005–9.htm

559. Устав Муниципального образования город–курорт Сочи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.sochiadm.ru/tos/data/ustav.shtml

560. Устав Приморского края [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.primorsky.ru/primorye/statute/

561. Устав территориальной громады города Одессы. Основные этапы создания / Под редакцией В. И. Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского. – Одеса: ХОББИТ ПЛЮС, 2007. – 160 с.

562. Устав Товарищества устройства и улучшения жилищ для нуждающегося трудящегося населения // Диканский М. Г. Квартирный вопрос и социальные опыты его решения / М. Г. Диканский. – М. : Типография А. П. Поплавского, 1912. – С. 230–238.

563. Устюгов П. Горсоветы в борьбе за благоустройство / П. Устюгов // Советское строительство. – 1934. – № 9. – С. 59–67.

564. Участие общественности в работе местных советов. – Владимир: Владимирское книжное издательство, 1962. – 52 с.

565. Участие общественности в управлении государством в европейских странах народной демократии. – М. : Государственное изд–во юридической литературы, 1963. – 128 с.

566. Федоренко В. Л. Конституція України і система національного конституційного права / В. Л. Федоренко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 7. – С. 47–55.

567. Федоренко В. Л. Теоретичні основи Конституції України: досвід і перспективи / В. Л. Федоренко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2008. – № 6. – С. 5–18.

568. Федотов К. Виконати програму житло–комунального будівництва / К. Федотов // Радянська Україна. – 1934. – № 2. – С. 37–42.

569. Филатов Н. О конкурсе советов по благоустройству / Н. Филатов, Н. Гольдштейн // Советское строительство. – 1935. – № 10. – С. 50–53.

570. Фоменко И. П. Моя улица, мой дом / И. П. Фоменко. – М. : Изд–во литературы по строительству, 1964. – 44 с.

571. Формы участия общественности в работе местных советов депутатов трудящихся. – М. : Государственное изд–во юридической литературы, 1963. – 216 с.

572. Фрицький О. Ф. Конституційне право України: Підручник / О. Ф. Фрицький. – 3–є вид., перероб. і доп. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 512 с.

573. Фрицький О. Ф. Удосконалення адміністративно-територіального устрою України та подальший розвиток місцевого самоврядування // Доктринальное сопровождение юридической практики: история и современный опыт кафедры конституционного права: сб.науч.–практ.статей / Составление, предисловие и общ. ред. М. Ф. Орзих. – О. : Юрид. л–ра, 2007. – С. 57–64.

574. Фрицький Ю. О. Державна влада в Україні: становлення, організація, функціонування: монографія / Ю. О. Фрицький. – Д. : Дніпроп. держ. ун–т внут. справ; Ліра ЛТД, 2006. – 360 с.

575. Фрицький Ю. О. Теоретичні засади державної влади в Україні: автореф. дис... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Ю. О. Фрицький. – К., 2009. – 40 с.

576. Фурер В. Договор одиннадцати городов / В. Фурер // Известия. – 1934. – 14 октября. – С. 3.

577. Фурер В. Как Горловка готовится к съезду советов / В. Фурер // Правда. – 1934. – 8 октября.

578. Хамидов А. Свободное время и общественная активность трудящихся / А. Хамидов // Место жительства – место воспитания. Сборник докладов и выступлений. Составители: А. И. Захаров, Г. С. Елистратова. – Уфа: Башкнигоиздат, 1982. – С. 97–104.

579. Харитонова О. І. Порівняльне право Європи. Основи порівняльного правознавства: Європейські традиції: Видання друге, доповнене / О. І. Харитонова, Є. О. Харитонов. – Х. : «Одіссей», 2006. – 624 с.

580. Харлоф Э. Местные органы власти в Европе / Э. Харлоф. – М. : Финансы и статистика, 1992. – 208 с.

581. Ход конкурсов советов // Советское строительство. – 1935. – № 10. – С. 45–49.

582. Христофоров Н. Д. Школа народного самоуправления / Н. Д. Христофоров. – Ленинград: Лениздат, 1963. – 72 с.

583. Цвик М. В. Социалистическая демократия и самоуправление / М. В. Цвик // Советское государство и право. – 1985. – № 4. – С. 3–11.

584. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № № 40–44. – Ст. 356.

585. Цукерман А. Дом, в котором мы живем. / А. Цукерман. – Сыктывкар, Коми Книжное Издательство, 1964. – 52 с.

586. Черничкин С. Опора на самодеятельные организации / С. Черничкин // Советы депутатов трудящихся. – 1961. – № 4. – С. 55–57.

587. Черный Ю. Борьба за культурный поселок – борьба за освоение механизмов / Ю. Черный // Известия. – 1933. – 17 августа. – С. 3.

588. Чигирь А. Е. Общественные самодеятельные организации трудящихся и развитие социалистической демократии / А. Е. Чигирь. – Минск: Наука и техника, 1975. – 192 с.

589. Чугунов С. Уличные комитеты. Опыт работ уличных комитетов городов Московской области / С. Чугунов. – М. : Московский рабочий, 1935. – 31 с.

590. Чунаєв О. Комітету мікрорайону «Русанівка» у липні буде рік / О. Чунаєв // Дніпровські новини. – 2008. – № 12 – 13. – С. 10.

591. Шано М. Ф. Вуличні і квартальні комітети Донецької області / М. Ф. Шано // Радянська Україна. – 1937. – № 3. – С. 43–45.

592. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник / В. М. Шаповал. – К. : АртЕк, Вища школа, 1997. – 264 с.

593. Шаповал В. М. Особливості конституційної правосуб'єктності / В. М. Шаповал // Держава і право. – 2001. – № 13. – С. 99–103.

594. Шаповал В. М. Питання конституційної правосуб'єктності юридичних осіб / В. М. Шаповал // Держава і право. – 2001. – № 11. – С. 186–189.

595. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм: Монографія / В. М. Шаповал. – К. : Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. – 560 с.

596. Шебалова Л. Один ТОС, а вопросов – воз / Л. Шебалова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://moltat.ru/rubriki/dengi/odin–tos–a–voprosov–voz

597. Шевчук С. В. Судова правотворчість та соціологічна школа права / С. В. Шевчук // Вісник Верховного Суду України. – 2007. – № 1. – С. 24–29.

598. Шомина Е. С. Городские общественные движения на разных фазах развития гражданского общества (сравнительный анализ жилищного движения в России и за рубежом) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора полит. наук : спец. 23.00.02 «Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии» / Е. С. Шомина. – Москва, 2001. – 29 с.

599. Шомина Е. С. Городские общественные движения на разных фазах развития гражданского общества (сравнительный анализ жилищного движения в России и за рубежом): дис. ... доктора полит. наук: 23. 00. 02 / Шомина Елена Сергеевна. – Москва, 2001. – 385 с.

600. Шомина Е. С. Контрасты американского города: (Социально–географические аспекты урбанизации) / Шомина Е. С. – М. : Мысль, 1986. – 221 с.

601. Штекель Л. Изменение подхода к отношениям собственности на жилье – ключ к успеху реформ в сфере ЖКХ / Л. Штекель // Сборник материалов Третьей всеукраинской научно – практической конференции по вопросам самоорганизации населения «Качественные жилищно – коммунальные услуги – общее дело власти и громады». Одесса, 17 – 18 сентября 2007 года. / Под редакцией В. И. Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского. – Одесса: ХОББИТ – ПЛЮС, 2007. – С. 68–70.

602. Штомпка П. Социология социальных изменений / Пер. с англ. Под ред. В. А. Ядова / П. Штомпка. – М. : Аспект Пресс, 1996. – 416 с.

603. Щербань Т. Підвищення значення та ролі органів самоорганізації населення у системі місцевого самоврядування / Т. Щербань // Вісник Центральної виборчої комісії України. – 2008. – № 2. – С. 84–91.

604. Щодо відповідності Конституції України (конституційності) указів Президії Верховної Ради України "Про тимчасове припинення діяльності Компартії України" і "Про заборону діяльності Компартії України": Рішення Конституційного Суду України від 27 грудня 2001 року у справі за конституційним поданням 139 народних депутатів України (справа про укази Президії Верховної Ради України щодо Компартії України, зареєстрованої 22 липня 1991 р.) // Офіційний вісник України. – 2008. - № 28. – Ст. 903.

605. Щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу четвертого статті 2, частини другої статті 6, частин першої, другої статті 10 Закону України "Про молодіжні та дитячі громадські

організації": Рішення Конституційного Суду України від 13 грудня 2001 р. у справі за конституційним поданням народних депутатів України (справа про молодіжні організації) // Офіційний вісник України. – 2001. – № 51. – Ст. 2310.

606. 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.

607. Щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 6, частини першої статті 11, частини четвертої статті 16, пунктів 3, 5, 6, 9, 10, 16 частини першої статті 26, частин третьої і четвертої статті 41, частини шостої статті 42, статей 51, 52, 53, 54, частини четвертої статті 61, частини першої статті 62, частин першої, шостої, сьомої статті 63, частин четвертої, п'ятої, шостої статті 78, частин третьої, п'ятої, сьомої статті 79, абзацу третього пункту 2 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: Рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 2000 р. у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України (справа про місцеве самоврядування) // Офіційний вісник України. – 2000. – № 30. – Ст. 1283.

608. Щодо відповідності Конституції України (конституційності) пунктів 1, 4, 8, 10, підпункту «б» підпункту 2 пункту 13, пунктів 14, 17 розділу I Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного архітектурно–будівельного контролю та сприяння інвестиційній діяльності у будівництві»: Рішення Конституційного Суду України від 3 лютого 2009 р. у справі за

конституційним поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим // Офіційний вісник України. – 2009. – № 11. – Ст. 342.

609. Щодо офіційного тлумачення положень статей 38, 78 Конституції України, статей 1, 10, 12, частини другої статті 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: Рішення Конституційного Суду України від 6 липня 1999 р. у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України і виконавчого комітету Вінницької міської ради (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови) // Офіційний вісник України. – 1999. – № 27. – Ст. 171.

610. 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): Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р. у справі за конституційним поданням народних депутатів України // Офіційний вісник України. – 2001. – № 29. – Ст. 1327.

611. Эпштейн А. Принимая управленческие решения, нельзя ориентироваться только на здравый смысл / А. Эпштейн // Муниципальная власть. – 2004. – № 4. – С. 88–90.

612. Юзьков Л. П. Міжнародний симпозіум „Конституція незалежної України”, 3–5 липня 1992 року, Київ / Л. П. Юзьков // Під заг. редакцією С. Головатого. – К., 1992. – С. 163–171.

613. Ямпольская Ц. А. Общественные организации в СССР / Ц. А. Ямпольская. – М. : Наука, 1972. – 216 с.

614. Ямпольская Ц. А. Общественные организации и развитие социалистической государственности / Ц. А. Ямпольская. – М. : Изд–во «Юридическая литература», 1965. – 200 с.

615. Ямпольская Ц. А. Органы общественной самодеятельности как форма общественной активности граждан (задачи исследования, подход к их решению) / Ц. А. Ямпольская // Советское государство и право. – 1983. – № 12. – С. 19–27.

616. Ямпольская Ц. А. Органы общественной самодеятельности среди других форм общественной активности граждан (задачи исследования и подход к их решению) / Ц. А. Ямпольская // Общественные организации и органы общественной самодеятельности в СССР. – М. : Ин–т государства и права АН СССР, 1985. – С. 57–76.

617. Ярославль – Головка. Соревнование на лучшее обслуживание рабочих (передано по телеграфу) // Правда. – 1933. – 21 октября. – С. 1.

618. 6 P. The Voluntary and Non–Profit Sectors in Continental Europe / P. 6 // An Introduction to the Voluntary Sector / ed. by Smith J. D., Rochester C. and Hedley R. – London: Routledge, 1995. – P. 121–154.

619. 6 P., Kendall J. Introduction // The contract culture in public services: studies from Britain, Europe and the USA / ed. by 6 P., Kendall J. – Aldershot: Arena, 1997. – P. 1–15.

620. About us. The Office for the Community and Voluntary Sector in New Zealand [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ocvs.govt.nz/about–us/index.html

621. Angola. Capacity–Building for the Community Rehabilitation and National Reconciliation Programme [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=2343&catid=171&typeid=13&subMenuId=0

622. Anheier H. Civil Society in Comparative Perspective / H. Anheier and associates // Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector. – Baltimore, MD: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999. – P. 3–39.

623. Anheier H. Nonprofit Organizations. Theory, Management, Policy / H. Anheier. – London & New York: Routledge, 2006. – 450 p.

624. Anheier H. The Emerging Nonprofit Sector. An overview / H. Anheier, L. Salamon. – Manchester: Manchester University Press, 1996.– 168 p.

625. Associations Act, Republic of Maldives [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.agoffice.gov.mv/pdf/sublawe/AssocAct.pdf

626. Barton H. Conflicting Perception of Neighborhood / H. Barton // Sustainable communities: the potential for eco–neighbourhoods / ed. by H. Barton. – London: Earthscan, 1999.– P. 3–18.

627. Batsleer J. Managing Voluntary Organisations in the Contract Culture: Continuity or Change? / J. Batsleer, R. Paton // The contract culture in public services: studies from Britain, Europe and the USA / ed. by 6 P., Kendall J. – Aldershot: Arena, 1997. – P. 47–56.

628. Brenton M. The Voluntary Sector in British Social Services. – Harrow: Longman, 1985. Цит. за: Anheier H. The Emerging Nonprofit Sector. An overview / H. Anheier, L. Salamon. – Manchester: Manchester University Press, 1996. – P. 273.

629. Byrne T. Local Government in Britain. Everyone's Guide to How It All Works / T. Byrne. – London, Penguin Books, 1986. – 401 p.

630. Celebrating Southwark's Top Volunteers // Southwark News. – 2006. – November. – № 2. – P. 19.

631. Census Bureau of the USA. Government Organization, 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://harvester.census.gov/gid/gid_07/options.html

632. Charities Act 2006, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/20060050.htm

633. Charities Act 2006. Explanatory Notes, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.opsi.gov.uk/acts/en2006/2006en50.htm

634. Charities and Contracts (CC37), Charity Commission for England and Wales [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.charitycommission.gov.uk/Library/publications/pdfs/CC37text.pdf

635. Charity law and voluntary organisations: report of an independent committee of inquiry set up by the National Council of Social Service, under the chairmanship of Lord Goodman, to examine the effect of charity law and practice on voluntary organisations. – London: Bedford Square Press, 1976. – 150 p.

636. Constitution of Federative Republic of Brazil [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.usig.org/countryinfo/laws/Brazil/Brazil%20Federal%20Constitution.pdf

637. Constitution of the Republic of Croatia [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.usud.hr/default.aspx?Show=ustav_republike_hrvatske&Lang=en

638. Constitution of the Republic of Kosovo [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kushtetutakosoves.info/repository/docs/Constitution.of.the.Republic.of.Kosovo.pdf

639. Constitution of the Republic of Macedonia [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mlrc.org.mk/law/l004.htm

640. Constitution of the Republic of Maldives [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.maldivesinfo.gov.mv/home/upload/downloads/Compilation.pdf

641. Constitution of the Republic of Montenegro [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL%282005%29096–e.pdf

642. Constitution of the Republic of Slovenia [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.us–rs.si/en/about–the–court/legal–basis/constitution/v–self–government/?lang=1

643. Constitution of the Slovak Republic [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.slovakia.org/sk–constitution.htm

644. Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://conventions.coe.int/

645. Co–operatives and Community Benefit Societies Act 2003, Parliament of the United Kingdom and Northern Ireland [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/20030015.htm

646. Cordes J. J. Dimensions of Nonprofit Entrepreneurship: An Exploratory Essay / J. J. Cordes, C. E. Steuerle, E. Twombly // Public policy and the economics of entrepreneurship / ed. by Holtz–Eakin D. and Rosen H. S. – Cambridge, Mass. : MIT Press, 2004. – P. 115–151.

647. Deakin N. In Search of Civil Society / N. Deakin. – London: Palgrave, 2001. – 234 p.

648. Dean M. The Sector's Best Friend / M. Dean // Voluntary Sector. – 2006/2007. – № 12/1. – P. 34.

649. Democratic Republic of Congo, Mozambique and Senegal. Capacity Building for Local Participatory Planning, Budgeting and Gender Mainstreaming Programme [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=7081&catid=171&typeid=13&subMenuId=0

650. Draft European Charter of Regional Democracy [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://wcd.coe.int/

651. Dunn A. Introduction / A. Dunn // The voluntary sector, the state and the law / ed. by Dunn A. – Oxford: Hart Publishing, 2000. – P. 2–5.

652. Etherington S. Implementing the Charities Act / S. Etherington // Voluntary Sector. – 2006/2007. – № 12/1. – P. 15.

653. Ethiopia. Capacity Building for Local Participatory Planning, Budgeting and Gender Mainstreaming Programme. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=7081&catid=171&typeid=13&subMenuId=0

654. Etzioni A. The Spirit of Community: rights, responsibilities, and the communitarian agenda / A. Etzioni. – New York: Crown Publishers, 1993. – 323 p.

655. European Urban Charter [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://wcd.coe.int/

656. European Urban Charter II [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://wcd.coe.int/

657. Founding Congress Final Declaration ‘Cities, local governments; the future for development’ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dsf–fsn.org/en/documents/Declaration–UCLG–en.pdf

658. Frumkin P. On Being Nonprofit: a Conceptual and Policy Primer / P. Frumkin. – Cambridge, MA: Harvard University Press, 2002. – 213 p.

659. Garton J. The Regulation of Charities and Civil Society: PhD thesis / J. Garton. – London, 2005. – 320 p.

660. Guardian Angels Outside of the United States. Japan [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://en.wikipedia.org/wiki/Guardian_Angels#Outside_of_the_United_States

661. Hammack D. C. Perspectives on Nonprofits in the Marketplace / D. C. Hammack, D. R. Young // Nonprofit Organizations in a Market Economy: Understanding New Roles, Issues, and Trends / eds. D. C. Hammack, D. R. Young. – San Francisco: Jossey–Bass Publishers, 1993. – P. i–xviii.

662. Harris M. Voluntary management committees: The impact of contracting in the UK / M. Harris // The contract culture in public services: studies from Britain, Europe and the USA / ed. by 6 P., Kendall J. – Aldershot: Arena, 1997. – P. 71–93.

663. Hatch S. Outside the State / S. Hatch. – London: Croom Helm, 1980. Цит. за: Anheier H. The Emerging Nonprofit Sector. An overview / H. Anheier, L. Salamon. – Manchester: Manchester University Press, 1996. – P. 273.

664. Hayton D. J. Commentary and cases on the law of trusts and equitable remedies / D. J. Hayton, C. Mitchell / 12th ed. – London: Sweet & Maxwell, 2005. – 985 p.

665. Income Tax Special Purposes Commissioners v Pemsel [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://web.lexis–nexis.com/professional/document?_m=e326fddbf61e01a4db66472af32a8144&_docnum=2&wchp=dGLbVlz–zSkSt&_md5=0b9cc12590b6d4f894d97875e356ad72

666. James E. Economic Theories of the Nonprofit Sector: A Comparative Perspective / E. James // The Study of the Nonprofit Enterprise: Theories and Approaches / ed. by H. K. Anheier and A. Ben–Ner. – New York: Kluwer Academic / Plenum Publishers, 2003. – P. 21–29.

667. James E. The Private Provision of Public Services: A Comparison of Sweden and Holland / E. James // The Nonprofit Sector in International Perspective: Studies in Comparative Culture and Policy / ed. by James E. – New York: Oxford University Press, 1989. – P. 29–36.

668. Jones A. Watching You, Watching Me / A. Jones // The Londonpaper. – 2007. – March, 7. – P. 35.

669. Kendall J. The Voluntary Sector: comparative perspectives in the UK / J. Kendall. – London: Routlege, 2003. – 272 p.

670. Labour plans compulsory community service for youngsters [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.guardian.co.uk/education/2009/apr/12/young–people–compulsory–voluntary–work–community–service

671. Levitt T. The third sector: new tactics for a responsive society / T. Levitt. – New York: AMACOM, 1973. – 182 p.

672. Lewis D. The Management of Non–governmental Development Organizations: an Introduction / D. Lewis. – New York: Routledge, 2001. – 242 p.

673. Loans to Parish and Town Councils in England and Community Councils in Wales by the PWLB [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pwlb.gov.uk/pwlblc2.pdf

674. Local Government Act 1999, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.hmso.gov.uk/acts/acts1999/19990027.htm.

675. Local Government Organisation Act, Republic of Estonia [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=X2009K6&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=local+government

676. Morris D. Paying the Piper: The «Contract Culture» as Dependency Culture for Charities? / D. Morris // The Voluntary Sector, the State and the Law / ed. by A. Dunn. – Oxford: Hart Publishing, 2000. – P. 123–141.

677. Najam A. Citizens Organizations as Policy Entrepreneurs / A. Najam // International Perspectives on Voluntary Action: Reshaping the Third Sector / ed. by D. Lewis. – London: Earthscan, 1998 // Цит.за: Lewis D. The management of non–governmental development organizations: an introduction / D. Lewis. – New York: Routledge, 2001. – P. 109.

678. Neighborhood Watch (the United Kingdom) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://en.wikipedia.org/wiki/Neighbourhood_Watch_(UK)

679. New Labor in government / ed. by Ludlum S. and Smith M.J. – Basingstoke: Macmillan, 2001. – 336 p.

680. Newman J. Modernising governance: New Labor, policy and society / J. Newman. – London: Sage, 2001. – 208 p.

681. NHW Week – Kent, South East, Thursday, 19 June 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mynhw.co.uk/news–full.php?id=16

682. O'Connel B. Civil Society: Definitions and Descriptions / B. O'Connel // Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly. – 2000. – Vol. 29. – № 3. – P. 471–478.

683. On Associations: Law of French Republic [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://www.usig.org/countryinfo/laws/France/France%20Law%20on%20Associations%20Article%201.pdf

684. On Gmyna's Local Self-Government: Law of Republic of Poland [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.sejm.gov.pl/prawo/

685. On Local Self Government: Law of Republic of Armenia [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nature–ic.am/ccarmenia/download.php?fid=473211125

686. On Local Self Government: Law of Republic of Kosovo [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.assembly–kosova.org/common/docs/ligjet/2008_03–L040_en.pdf

687. On Local Self Government: Law of Republic of Macedonia [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.urban.org/PDF/mcd_locgov.pdf

688. On Local Self Government: Law of Republic of Montenegro [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mipa.co.me/userfiles/old/pdf/zakoni/Law%20on%20Local%20Self–Goverment.pdf

689. On Local Self Government: Law of Republic of Slovenia [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN015730.pdf

690. Osborne S. P. Defining contracting / S. P. Osborne, P. Waterston // The contract culture in public services: studies from Britain, Europe and the USA / ed. by 6 P., Kendall J. – Aldershot: Arena, 1997. – P. 17–25.

691. Oster S. M. Strategic management for nonprofit organizations: theory and cases / S. M. Oster. – New York: Oxford University Press, 1995. – 350 p.

692. Penner J. E. The Law of trusts / 5th ed. / J. E. Penner – Oxford: Oxford University Press, 2006. – 478 p.

693. Phillips A. Charitable Status. A practical handbook / A. Phillips, K. Smith. – London: Inter – Action Inprint, 1980. – 83 p.

694. Picarda H. The law relating to receivers, managers and administrators / 3rd ed. / H. Picarda. – London: Butterworths, 2000. – 663 p.

695. Police in Newport sets up new neighborhood watch model. Wales; Monday, 16 June 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mynhw.co.uk/news–full.php?id=13

696. Policy Statement on Charities and Public Service Delivery (June 2005). The Charity Commission for England and Wales [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.charitycommission.gov.uk/supportingcharities/polstat.asp

697. Principles of European Trust Law // Hayton D. J. The law of trusts / 4th ed. / D. J. Hayton. – London: Sweet & Maxwell, 2003. – P. 203–207.

698. Private Action, Public Benefit: A Review of Charities and the Wider Not–For Profit Sector: Cabinet Office, 2002. Цит. за: Village Halls and Community Centres (RS9), Charity Commission for England and Wales [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.charitycommission.gov.uk/Library/publications/pdfs/rs9text.pdf

699. Putnam R. D. Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community / R. D. Putnam. – New York: Simon & Schuster, 2001. – 541 p.

700. Recreational Charities Act 1958, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://web.lexis–nexis.com/professional/form?_index=pro_en.html&_lang=en&ut=3343999429

701. Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://wcd.coe.int/

702. Roles of Neighbourhood Watch Co–ordinators [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.crimereduction.homeoffice.gov.uk/neighbourhoodwatch/nwatch03.htm

703. Russell L. Very active citizens?: the impact of contracts on volunteers / L. Russell, D. Scott. – Manchester: University of Manchester Press, Department of Social Policy, 1997. – 73 p.

704. Salamon L. Civil Society in Comparative Perspective / L. Salamon, H. Anheier // Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector. – Baltimore, MD: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999. – P. 3.

705. Salamon L. Defining the Non Profit Sector: a Cross–national Analysis / L. M. Salamon, H. K. Anheier. – New York: Manchester University Press, 1997. – 526 p.

706. Salamon L. The Challenge of Definition / L. Salamon, H. Anheier // Salamon L., Anheier H. Defining the Non Profit Sector: a Cross–national Analysis / L. Salamon, H. Anheier. – New York: Manchester University Press, 1997. – P. 11–28.

707. Salamon L. Towards a Common Definition / L. Salamon, H. Anheier // Salamon L., Anheier H. Defining the Non Profit Sector: a Cross–national Analysis / L.Salamon, H. Anheier. – New York: Manchester University Press, 1997. – P. 29–50.

708. Schoenberg S. Neighbourhoods that Work: Sources for Viability in the Inner City / S. Schoenberg, P. Rosenbaum. Rutgers University Press, 1980 // Цит. за: Кокарев И. Е. Соседские сообщества: путь к будущему России / И. Кокарев. – М. : Прометей, 2001. – С. 32–33.

709. Shaffer R. Community Economics. Economic Structure and Change in Smaller Communities / R. Shaffer. – Iowa: Iowa State University Press, Ames, 1989. – С. 3–4 // Цит. за: Филиппов Ю. В. Основы развития местного хозяйства: Учеб. / Ю. В. Филиппов, Т. Т. Авдеева. – М. : Дело, 2000. – С. 34, 43.

710. Smith J. D. Expansion or withdrawal? The implications of contracting for volunteering / J. D. Smith // The contract culture in public services: studies from Britain, Europe and the USA / ed. by 6 P., Kendall J. – Aldershot: Arena, 1997. – P. 60–73.

711. Smith S. R. Contracting and the changing politics of need in the USA / S. R. Smith // The contract culture in public services: studies from Britain, Europe and the USA / ed. by 6 P., Kendall J. – Aldershot: Arena, 1997. – P. 79–98.

712. Smith S. R. Nonprofits for hire: the welfare state in the age of contracting / S. R. Smith, M. Lipsky. – Cambridge MA. : Harvard University Press, 1993. – 292 p.

713. South–Central Somalia. Capacity–Building for the Community Rehabilitation and National Reconciliation Programme [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=7155&catid=171&typeid=13&subMenuId=0

714. Speech by the Prime Minister, the Right Honorable Tony Blair MP "Values and the Power of Community» to the Global Ethics Foundation. Tubingen University, Germany, 30 June 2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://keeptonyblairforpm.wordpress.com/blair–speech–value–community–tubingen–30–june–2000/

715. Stars One and All // Southwark News. – 2006. – November. – № 2. – P. 20–22.

716. State Restructuring and Issues on Local Self Governance in Nepal [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.addcn.org.np/quick_file/State%20Restructuring%20and%20Issues%20of%20Local%20Self%20Governance%20in%20Nepal1.pdf

717. Steinberg R. Competition in contracted markets / R. Steinberg // The contract culture in public services: studies from Britain, Europe and the USA / ed. by 6 P., Kendall J. – Aldershot: Arena, 1997. – P. 161–179.

718. Sterzynska J. Challenges of Social Cohesion Policy in Towns: the Case of Poland / J. Sterzynska // The European Urban Charter – Proceedings, Sofia, May 2002 (Studies and texts No. 85). – Council of Europe Publishing, 2003. – P. 39–52.

719. Sustainable Neighbourhood Programme [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=669&catid=206&typeid=13&subMenuId=0

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

721. The d'Hondt formula. Factsheet 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.londonelects.org.uk

722. The Humberside Association of Neighbourhood Watch Groups (HANWaG) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.hanwag.org.uk/

723. The Independence of Charities from the State (RR7), Charity Commission for England and Wales [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.charitycommission.gov.uk/Library/publications/pdfs/rr7text.pdf

724. Tony Blair's keynote speech, NCVO Annual Conference 1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ncvo–vol.org.uk/press/speeches/index.asp?id=2481

725. 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

726. Tudor O. D. Tudor on charities (Charities) / 9th ed. by J. Warburton assisted by D. Morris / O. D. Tudor. – London: Sweet & Maxwell, 2003. – 655 p.

727. Tumanyan D. Local Government in Armenia / D. Tumanyan // Decentralization: Experiments and Reforms – Local Governments in Central and Eastern Europe (General). – London: Local Government and Public Service Reform Initiat. – P. 324–370.

728. Understanding social exclusion. – Oxford; New York: Oxford University Press, 2002. – 274 p.

729. Village Halls and Community Centres (RS9), Charity Commission for England and Wales [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.charitycommission.gov.uk/Library/publications/pdfs/rs9text.pdf.

730. Welcome to Neighborhood Watch. Home Office of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.crimereduction.homeoffice.gov.uk/nbhwatch.htm

731. Whelan R. The Corrosion of Charity: From Moral Renewal to Contract Culture / R. Whelan. – London: Institute of Economic Affairs, Health and Welfare Unit, 1996. – 116 p.

732. White Paper on a Framework for Supporting Voluntary Activity and for Developing the Relationship between the State and the Community and Voluntary sector, Republic of Ireland [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pobail.ie/en/CommunityVoluntarySupports/WhitePaperonCommunityandVoluntaryActivity/file,2200

ДОДАТКИ

Додаток А

Проект Закону України «Про органи самоорганізації населення в Україні» із пояснювальною запискою і порівняльною таблицею

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
до проекту Закону України
“Про органи самоорганізації населення в Україні”

Необхідність викладення у новій редакції Закону України “Про органи самоорганізації населення” обумовлена нагальністю його оновлення за підсумками майже десятирічного досвіду застосування.

Значну кількість норм цього Закону делеговано конкретизувати місцевим радам та їхнім виконавчим органам. На сучасному етапі органи самоорганізації населення фактично повністю залежать від них. У випадку, коли останні сприяють їхньому розвитку – вони розвиваються, причому у тому напрямку, який заохочують ці органи. Якщо вони вважають за потрібне не активізувати населення на рівні будинків, вулиць, кварталів тощо через органи самоорганізації населення, – створення та функціонування будинкових, вуличних, квартальних тощо комітетів є або досить утрудненим, або взагалі неможливим.

Недоліком Закону є те, що він, у тих частинах, в яких не потребує подальшої конкретизації, є надто детальним і передбачає громіздкі процедури, практична реалізація яких є утрудненою (наприклад, створення органів самоорганізації населення). Новою редакцією Закону України “Про органи самоорганізації населення в Україні” (*далі - Законопроект*) передбачено, що на органи самоорганізації населення розповсюджує свою дію Закон України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 року – адже вони є об’єднаннями громадян, що створені для захисту соціальних,

економічних, культурних і інших інтересів місцевого характеру. Але, законодавче включення органів самоорганізації населення до системи місцевого самоврядування обумовлює той факт, що їхній статус у дечому є унікальним. До Законопроекту включені тільки ті норми, які стосуються цих особливостей.

У порівнянні із чинним Законом, у Законопроекті:

- оновлено визначення органу самоорганізації населення через введення терміну «територіальна мікрогромада»;

- оновлено основні завдання органів самоорганізації населення;

- на органи самоорганізації населення розповсюджено дію Закону України від 16 червня 1992 року «Про об'єднання громадян»;

- спрощено процедуру створення органу самоорганізації населення;

- спрощено та уніфіковано із чинним законодавством процес легалізації органу самоорганізації населення (із Законом України від 15 травня 2003 року «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» і відповідними підзаконними актами);

- розширено цивільну правоздатність органу самоорганізації населення, зокрема, йому надано право вести господарську діяльність та бути засновником юридичних осіб; з метою додаткового контролю за здійсненням ними цієї діяльності встановлена вимога щодо створення ревізійної комісії органу самоорганізації населення.

На сучасному етапі на розгляді у Верховній Раді України знаходиться Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» (реєстраційний номер 2108 від 21.02.2008 року). Основні відмінності Законопроекту від Законопроекту № 2108 полягають у тому, що:

- Законопроект регламентує правове положення виключно органів самоорганізації населення (у Законопроекті № 2108 також йдеться про старост сіл, селищ, районів у місті);

- Законопроект містить значну кількість відсильних норм з тих питань, які детально регламентуються Законопроектом № 2108. В останньому наведено переліки документів, які необхідно оформити при ініціюванні створення органу самоорганізації населення; переліки документів, які необхідно надати при легалізації цього органу тощо.

Внаслідок прийняття Законопроекту буде уніфіковано законодавство, яке регламентує порядок створення й функціонування такого важливого інституту громадянського суспільства в Україні, як органи самоорганізації населення. Спрощення порядку створення й функціонування цих органів, розширення обсягу їх правоздатності підвищить ефективність діяльності існуючих і сприятиме появі нових органів самоорганізації населення.

Прийняття Законопроекту не призведе до додаткових витрат із державного та місцевих бюджетів на його реалізацію.

Законопроект підготовлений кандидатом юридичних наук, доцентом кафедри конституційного права Одеської національної юридичної академії Мішиною Наталею Вікторівною в рамках проведення конституційно-порівняльного дослідження органів самоорганізації населення в Україні та їхніх аналогів у зарубіжних країнах.

Проект

ЗАКОН УКРАЇНИ

“Про органи самоорганізації населення в Україні”

(нова редакція)

Верховна Рада України постановляє:

І. Внести зміни та доповнення до Закону України “Про органи самоорганізації населення” (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 48, ст. 254), виклавши його у новій редакції:

«ЗАКОН УКРАЇНИ

«Про органи самоорганізації населення в Україні»

Розділ І.

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Мета Закону

Цей Закон визначає правовий статус органів самоорганізації населення, порядок їх утворення, обрання персонального складу, функціонування та припинення діяльності.

Стаття 2. Поняття органу самоорганізації населення

1. Органи самоорганізації населення – це представницькі органи, що захищають соціальні, економічні, культурні та інші інтереси місцевого характеру членів територіальної мікрогромади.

2. Територіальна мікрогромада – це жителі частини населеного пункту – будинку, вулиці, кварталу, мікрорайону тощо.

3. Органи самоорганізації населення утворюються за територіальною ознакою. Органами самоорганізації населення є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети.

Межі території діяльності органу самоорганізації населення не повинні збігатися з межами території діяльності сільської, селищної, міської ради, їх виконавчих органів, іншого органу місцевого самоврядування або іншого органу самоорганізації населення.

Стаття 3. Правовий статус органу самоорганізації населення.

1. Органи самоорганізації населення створюються в порядку реалізації права на свободу об’єднання, для участі у здійсненні місцевого самоврядування. Обирати і бути обраними до цих органів можуть особи, які мають право голосу на місцевих виборах.

2. Орган самоорганізації населення – це неприбуткове об’єднання громадян, яке діє згідно з Конституцією України, цим Законом і Законом України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 року.

Стаття 4. Основні завдання органу самоорганізації населення

Основними завданнями органів самоорганізації населення є:

1) створення комфортного житлового середовища для членів територіальної мікрогромади;

2) постачання суспільних соціальних послуг, робіт, товарів на місцевому рівні;

3) захист прав та законних інтересів членів територіальної мікрогромади і інших осіб.

Розділ ІІ
ПОРЯДОК СТВОРЕННЯ ТА ПРИПИНЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ

Стаття 5. Ініціювання створення органу самоорганізації населення

1. Питання створення органу самоорганізації населення вирішується на загальних зборах (конференції) громадян за місцем проживання. У них беруть участь члени територіальної мікрогромади, які мають право голосу на

місцевих виборах. Інших осіб може бути запрошено на збори (конференцію) з правом дорадчого голосу.

Особи, які взяли участь у зборах (конференції), вносяться до списку учасників зборів (конференції). У списку зазначаються прізвище, ім'я, по батькові, дата народження, серія і номер паспорта громадянина України (або тимчасового посвідчення громадянина України), домашня адреса, номер телефону. Правильність цих відомостей засвідчується особистим підписом кожного учасника зборів (конференції).

Список є невід'ємною частиною протоколу зборів (конференції).

2. Проведення конференції ініціюють члени територіального мікроколективу. Органи місцевого самоврядування можуть надавати допомогу в організації і проведенні зборів (конференції).

3. На зборах (конференції) вирішуються такі питання:

а) прийняття рішення про створення органу самоорганізації;

б) визначення території діяльності органу самоорганізації населення;

в) визначення назви і місцезнаходження органу самоорганізації населення, затвердження його статутних документів;

г) обрання голови, заступника голови, секретаря та інших членів органу самоорганізації населення;

д) обрання ревізійної комісії органу самоорганізації населення;

е) обрання уповноваженої особи (осіб), яким доручається здійснити легалізацію органу самоорганізації населення.

4. Рішення зборів (конференції) приймається більшістю голосів їх учасників. Голоси учасників із правом дорадчого голосу не враховуються.

Стаття 6. Статутні документи органу самоорганізації населення

1. Органи самоорганізації населення, які легалізуються шляхом повідомлення про створення, діють на підставі Положення. Органи самоорганізації населення, які легалізуються шляхом державної реєстрації, діють на підставі Статуту.

2. Статут або Положення органу самоорганізації населення мають містити:

1) назву, місцезнаходження, територію діяльності органу самоорганізації населення;

2) мету, завдання, власні повноваження органу самоорганізації населення;

3) права і обов'язки посадових осіб органу самоорганізації населення;

4) джерела надходження і порядок використання коштів та іншого майна органу самоорганізації населення, порядок звітності, контролю, здійснення господарської й іншої комерційної діяльності, необхідної для виконання статутних завдань;

5) порядок формування персонального складу органу самоорганізації населення і його ревізійної комісії та строк, на який вони обираються;

6) внутрішню структуру органу самоорганізації населення, порядок організації його діяльності;

7) порядок внесення змін і доповнень до статутного документа;

8) порядок припинення діяльності органу самоорганізації населення і вирішення майнових питань, пов'язаних з його ліквідацією.

3. Модельні статутні документи органу самоорганізації населення затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Стаття 7. Повноваження органу самоорганізації населення

1. При створенні органу самоорганізації населення загальні збори (конференція) громадян за місцем проживання обирають серед власних повноважень, наведених у пункті 2 цієї статті, ті, якими вони бажають його наділити. Перелік власних повноважень органу самоорганізації населення закріплюється в його Положенні або Статуті і може бути переглянутий загальними зборами (конференцією) із внесенням відповідних змін до статутних документів.

2. Органу самоорганізації населення в межах території його діяльності можуть надаватися такі повноваження:

1) представляти інтереси територіальної мікрогромади у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади;

2) 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 тощо;

- обладнання дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами тощо;

- догляду за безпритульними тваринами;

3) організовувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо:

- охорони пам'яток історії та культури;

- ліквідації наслідків стихійного лиха;

- будівництва і ремонту шляхів, тротуарів, комунальних мереж, об'єктів загального користування;

4) здійснювати контроль за якістю надаваних членам територіальної мікрогромади житлово-комунальних послуг та за якістю проведених у зазначених житлових будинках ремонтних робіт;

5) 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;

6) 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;

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

8) сприяти відповідно правоохоронним органам у забезпеченні ними охорони громадського порядку;

9) розглядати звернення, вести прийом членів територіальної мікрогромади;

10) вести облік членів територіальної мікрогромади за віком, місцем проживання тощо;

11) інші повноваження.

3. Орган самоорганізації населення може також мати повноваження, які йому делеговано відповідною місцевою радою. Порядок делегування повноважень сільськими, селищними, міськими радами органам самоорганізації населення затверджує Кабінет Міністрів України.

Стаття 8. Легалізація органу самоорганізації населення

1. Дозвіл на створення органу самоорганізації населення надається сільською, селищною, міською, районною в місті (у разі її створення) радою. Це питання має бути розглянуте на найближчому пленарному засіданні місцевої ради. Місцева рада перевіряє тільки дотримання вимог чинного законодавства при створенні органу самоорганізації населення. Відмова місцевої ради може бути оскаржена в судовому порядку.

Якщо орган самоорганізації населення легалізується шляхом повідомлення про заснування, місцева рада одночасно з рішенням про надання дозволу на його створення приймає рішення про його легалізацію.

2. Орган самоорганізації населення, який легалізуються шляхом державної реєстрації, після отримання дозволу місцевої ради на його

створення, подає це рішення та інші документи, визначені чинним законодавством, державному реєстратору. Державна реєстрація такого органу самоорганізації населення здійснюється в порядку, передбаченому чинним законодавством України.

Порядок здійснення легалізації органів самоорганізації населення затверджується Кабінетом Міністрів України.

Стаття 9. Припинення діяльності органу самоорганізації населення

Припинення діяльності органу самоорганізації населення відбувається шляхом його реорганізації або ліквідації (добровільної чи примусової). Добровільна ліквідація відбувається за рішенням зборів (конференції) громадян за місцем проживання, а примусова – за рішенням суду.

Розділ ІІІ
ПРАВА, МАЙНО, ГОСПОДАРСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ

Стаття 10. Права органу самоорганізації населення

Для здійснення цілей і завдань, визначених у статутних документах, орган самоорганізації населення має право:

- виступати учасником цивільно-правових відносин, набувати майнові і немайнові права;

- представляти і захищати свої законні інтереси та законні інтереси членів територіальної мікрогромади у державних та громадських органах;

- одержувати від органів державної влади і управління та органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань;

- вносити пропозиції до органів влади і управління;

- поширювати інформацію і пропагувати свої ідеї та цілі;

- засновувати засоби масової інформації;

- створювати підприємства й установи, необхідні для виконання статутних цілей;

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.

Орган самоорганізації населення користується іншими правами, передбаченими законами України.

Стаття 11. Майно і кошти органу самоорганізації населення

1. Орган самоорганізації населення може мати у власності кошти та інше майно, необхідне для здійснення його діяльності.

2. Орган самоорганізації населення отримує від місцевої ради майно на праві господарського відання, якщо інше не передбачено рішенням місцевої ради.

Кошти, які місцева рада надає органу самоорганізації населення для виконання власних повноважень, використовуються ним за рішенням його членів. Кошти, які місцева рада надає органу самоорганізації населення разом із делегуванням повноважень, використовуються виключно на виконання цих повноважень.

3. Орган самоорганізації населення набуває прав власності (якщо інше не передбачено) на кошти і інше майно, передане йому членами територіальної мікрогромади, іншими особами.

Орган самоорганізації населення має право на майно та кошти, набуті в результаті господарської та іншої комерційної діяльності його або створених ним юридичних осіб.

4. У разі припинення діяльності органу самоорганізації населення:

- майно і невикористані кошти, отримані від місцевої ради, підлягають поверненню місцевій раді;

- майно, отримане від інших осіб у користування, підлягає поверненню цим особам;

- майно і невикористані кошти, отримані від інших осіб у власність, можуть бути передані іншим органам самоорганізації населення, на благодійницькі цілі, або до місцевого бюджету.

Розділ IV
ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Закон набирає чинності з дня його офіційного опублікування.

2. Закони України та інші нормативно-правові акти, прийняті до набрання чинності цим Законом, діють у частині, що не суперечить цьому Закону.

3. Кабінету Міністрів України у чотиримісячний термін з дня набрання чинності цим Законом:

1) підготувати пропозиції щодо внесення змін до законів України, що випливають із цього Закону;

2) привести акти Кабінету Міністрів України у відповідність до цього Закону;

3) затвердити:

- модельні статутні документи органу самоорганізації населення;

- Порядок здійснення легалізації органів самоорганізації населення;

- Порядок делегування повноважень сільськими, селищними, міськими радами органам самоорганізації населення.

Голова Верховної Ради
України В. ЛИТВИН

Додаток Б

Таблиця Б.1.

Добровільні неприбуткові сектори залежно від розміру і обсягу соціальних витрат уряду [623, с. 135–147]

Соціальні витрати уряду	**Розмір добровільного неприбуткового сектора**	
	Малий	*великий*
відносно невеликі	статична (Японія, переважна більшість країн, що розвиваються, в тому числі Україна і РФ)	ліберальна (США, СК)
відносно значні	соціально-демократична (Швеція, Норвегія, Данія, Фінляндія)	корпоративна (Франція, Германія)

Додаток Г

Таблиця Г.1.

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

№ №	Право, пов'язане зі створенням і функціонуванням органів самоорганізації населення	Суб'єкти цього права	Нормативний акт, що визначає суб'єктів цього права
1.1.	Право ініціювати створення органу СОН	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 СОН	Жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території (*територіальна мікрогромада*)	Закон України «Про органи самоорганізації населення» (ст. 6)
3.	Право бути обраними до персонального складу органу СОН	Жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території (*територіальна мікрогромада*)	Закон України «Про органи самоорганізації населення» (ст. 6)

ПОРІВНЯЛЬНА ТАБЛИЦЯ
до проектів Закону України про внесення змін до Закону України
«Про органи самоорганізації населення»

Чинна редакція Закону	Законопроект №2108	Законопроект, запропонований за підсумками порівняльно-правового дослідження органів самоорганізації населення в Україні і в зарубіжних країнах
ЗАКОН УКРАЇНИ «Про органи самоорганізації населення»	ЗАКОН УКРАЇНИ Про внесення змін до Закону України “Про органи самоорганізації населення” Верховна Рада України постановляє: І. Внести зміни та доповнення до Закону України “Про органи самоорганізації населення” (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 48, ст. 254), виклавши його у такій редакції: «ЗАКОН УКРАЇНИ «Про органи самоорганізації населення»	ЗАКОН УКРАЇНИ “Про органи самоорганізації населення в Україні” (нова редакція) Верховна Рада України постановляє: І. Внести зміни та доповнення до Закону України “Про органи самоорганізації населення” (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 48, ст. 254), виклавши його у новій редакції: «ЗАКОН УКРАЇНИ «Про органи самоорганізації населення»
Розділ І	**Розділ І.**	**Розділ І.**
ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ	**ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ**	**ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ**
Стаття 1. Мета Закону	**Стаття 1. Мета Закону**	**Стаття 1. Мета Закону**
Цей Закон визначає правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення.	Цей Закон визначає правовий статус, порядок організації, діяльності, припинення повноважень та ліквідації органів самоорганізації населення.	Цей Закон визначає правовий статус органів самоорганізації населення, порядок їх утворення, обрання персонального складу, функціонування та припинення діяльності.

Стаття 2. Основні терміни, використані в цьому Законі	**Стаття 2. Основні терміни, використані в цьому Законі**	
Основні терміни, використані в цьому Законі, мають таке значення:	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;	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;	
	загальний склад органу самоорганізації населення - кількісний склад органу самоорганізації населення, визначений законом України або зборами (конференцією) жителів за місцем проживання відповідно до цього Закону;	
	загальні збори (конференція) - зібрання всіх чи частини жителів села, селища, міста (району в місті) для вирішення питань місцевого значення, передбачених цим Законом;	
	мікрогромада - частина членів територіальної громади, яка об’єднана компактним проживання та відносною спільністю соціальних, культурних, побутових та інших потреб, в межах поселення якої створюється орган самоорганізації населення;	
	уповноважені – голова, заступник (заступники), секретар чи інші члени органу самоорганізації населення, які уповноважені учасниками зборів (конференції) жителів за місцем проживання представляти їх інтереси у відповідній сільський, селищній, міській або районній у місті (у разі її створення) раді при наданні дозволу на створення органу самоорганізації населення, та у виконавчому комітеті відповідної ради при легалізації органу самоорганізації населення;	
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;	власні повноваження органу самоорганізації населення - повноваження, які надаються 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 чи зміні його діяльності;	
делеговані повноваження органу самоорганізації населення - повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, якими вона додатково наділяє орган самоорганізації населення.	делеговані повноваження органу самоорганізації населення - повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради та їх виконавчих органів, якими відповідна місцева рада додатково наділяє орган самоорганізації населення у разі отримання ним статусу юридичної особи.	

Стаття 3. Поняття органу самоорганізації населення	**Стаття 3. Поняття органу самоорганізації населення**	**Стаття 2. 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.	1. Орган самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення.	1. Органи самоорганізації населення – це представницькі органи, що захищають соціальні, економічні, культурні і інші інтереси місцевого характеру членів територіальної мікрогромади.
2. Органами самоорганізації населення є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети.	Органи самоорганізації населення є представницькими органами мікрогромади та складовою системи місцевого самоврядування. 2. Органами самоорганізації населення є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, житлових комплексів, управи районів у містах, сільські, селищні управи, а також інші органи самоорганізації населення, створені за територіальною ознакою.	2. Територіальна мікрогромада – це жителі частини населеного пункту – будинку, вулиці, кварталу, мікрорайону тощо. 3. Органи самоорганізації населення утворюються за територіальною ознакою. Органами самоорганізації населення є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети. Межі території діяльності органу самоорганізації населення не повинні збігатися з межами території діяльності сільської, селищної, міської ради, їх виконавчих органів, іншого органу місцевого самоврядування або іншого органу самоорганізації населення.
3. Основними завданнями органів самоорганізації населення є:	3. Основними завданнями органів самоорганізації населення є:	**Стаття 4. Основні завдання органу самоорганізації населення**
1) створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;	1) створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції та законів України;	Основними завданнями органів самоорганізації населення є: 1) створення комфортного житлового середовища для членів територіальної мікрогромади;
2) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг;	2) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні і надання їм відповідних послуг та соціальної допомоги;	2) постачання суспільних соціальних послуг, робіт, товарів на місцевому рівні; 3) захист прав та законних інтересів членів територіальної мікрогромади і інших осіб.
3) участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.	3) участь у формуванні та реалізації програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідної території, містобудівних та інших місцевих програм.	
	4. Органи самоорганізації населення здійснюють власну діяльність на неприбутковій основі.	**Стаття 3. Правовий статус органу самоорганізації населення.**

		1. Органи самоорганізації населення створюються в порядку реалізації права на свободу об’єднання, для участі у здійсненні місцевого самоврядування. Обирати і бути обраними до цих органів можуть особи, які мають право голосу на місцевих виборах. 2. Орган самоорганізації населення – це неприбуткове об’єднання громадян, яке діє згідно з Конституцією України, цим Законом і Законом України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 року.
Стаття 4. Законодавство про органи самоорганізації населення	**Стаття 4. Законодавство України про органи самоорганізації населення**	Стаття 3, частина 3
	1. Правовий статус органів самоорганізації населення визначається Конституцією України, цим Законом, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про адміністративно-територіальний устрій» та іншими нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до цього Закону.	
	2. Якщо міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, встановлено інші норми, ніж ті, що передбачені законами України, то застосовуються норми міжнародних договорів.	
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 (конференції) жителів за місцем проживання, які їх обрали.	3. 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, а також Положення про орган самоорганізації населення, рішень зборів (конференції) жителів за місцем проживання, Договорів з відповідними місцевими радами.	
2. Орган самоорганізації населення, утворений за дозволом районної у місті ради, керується у своїй	4. Орган самоорганізації населення, утворений за дозволом районної у місті ради, керується у своїй діяльності також	

діяльності також рішеннями міської ради та її виконавчого органу.	рішеннями міської ради та її виконавчого органу.	
Стаття 5. Принципи організації та діяльності органу самоорганізації населення	**Стаття 5. Принципи організації та діяльності органу самоорганізації населення**	
Організація та діяльність органу самоорганізації населення ґрунтуються на принципах:	Організація та діяльність органу самоорганізації населення ґрунтуються на принципах:	
1) законності;	1) законності;	
2) гласності;	2) гласності;	
3) добровільності щодо взяття окремих повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради;	3) добровільності при створенні та при прийнятті окремих повноважень, делегованих сільською, селищною, міською, районною в місті (у разі її створення) радою;	
4) територіальності;	4) територіальності;	
5) виборності;	5) виборності;	
	6) політичної нейтральності та неупередженості;	
6) підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами;	7) підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами;	
7) підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед жителями, які обрали орган самоорганізації населення;	8) підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед мікрогромадою, яка утворила та обрала орган самоорганізації населення;	
8) фінансової та організаційної самостійності.	9) фінансової та організаційної самостійності;	
	10) безпосередньої участі населення у розробці, прийняті та реалізації рішень по облаштуванню та забудові відповідної території;	
	11) узгодження інтересів населення відповідної мікрогромади та інтересів територіальної громади села, селища, міста (або утвореної на основі декількох населених пунктів);	
	12) захисту прав та законних інтересів жителів села, селища, міста, задоволення їх соціальних потреб;	
	13) плановості та договірних відносинах;	
	14) колегіальності.	
Стаття 6. Право жителів обирати та бути обраними до органу самоорганізації населення	**Стаття 6. Право жителів обирати та бути обраними до складу органу самоорганізації населення**	Стаття 3, частина 2
1. Обирати та бути обраними до органу самоорганізації населення в порядку, визначеному цим Законом, можуть жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території.	1. Обирати та бути обраними до складу органу самоорганізації населення в порядку, визначеному цим Законом, можуть жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території та мають право голосу.	

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.	2. Забороняються будь-які обмеження прав вказаних жителів на участь у створенні та діяльності відповідного органу самоорганізації населення залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, політичних уподобань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, мовних або інших ознак.	
Стаття 7. Територія, в межах якої діє орган самоорганізації населення	**Стаття 7. Територія, в межах якої діє орган самоорганізації населення**	Стаття 2, частина 1
1. Орган самоорганізації населення створюється за територіальною ознакою.	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.	2. Територією, у межах якої діє орган самоорганізації населення, може бути частина території села, селища, міста, району в місті, або територія населеного пункту, якщо в ньому не створюється відповідна рада, у межах поселення мікрогромади.	
	3. Цим законом передбачено три управлінські типи органів самоорганізації населення:	
	- органи самоорганізації населення вищого рівня: управи районів у містах, сільські, селищні управи;	
	- органи самоорганізації населення середнього рівня: комітети мікрорайонів, житлових комплексів;	
	- органи самоорганізації населення базового рівня: будинкові, вуличні, квартальні комітети, а також інші органи самоорганізації населення, створені за територіальною ознакою.	
3. Територія, у межах якої діє орган самоорганізації населення, визначається рішенням ради, що дала дозвіл на створення:	4. Територія, у межах якої діє орган самоорганізації населення вищого рівня визначається законом, а базового та середнього рівнів – визначається рішенням ради при наданні дозволу на його створення виходячи із рішення зборів (конференції) про утворення органу самоорганізації населення, із урахуванням соціально-економічної цілісності села, селища, міста:	
а) сільського, селищного комітету - в межах території села, селища, якщо його межі не співпадають з межами діяльності сільської, селищної ради;	а) сільської, селищної управи - в межах території села, селища, якщо в них не створюється сільська, селищна ради;	
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.	б) управи району в місті - в межах одного району у місті, якщо в ньому не створюється районна у місті рада;	
в) комітету мікрорайону - в межах території	в) комітету мікрорайону, житлового комплексу - в межах	

окремого мікрорайону, житлово-експлуатаційної організації в містах;	території окремого мікрорайону, житлового комплексу, однієї або кількох житлово-експлуатаційних організацій в містах;	
б) вуличного, квартального комітету - в межах території кварталу, кількох, однієї або частини вулиці з прилеглими провулками в місцях індивідуальної забудови;	г) вуличного, квартального комітету, а також іншого органу самоорганізації населення, створеного за територіальною ознакою - в межах території кварталу, кількох, однієї або частини вулиці з прилеглими провулками;	
г) будинкового комітету - в межах будинку (кількох будинків) в державному і громадському житловому фонді та фонді житлово-будівельних кооперативів;	г) будинкового комітету - в межах житлового будинку (кількох будинків), гуртожитку (гуртожитків), незалежно від їх приналежності та форми власності.	
	5. Забороняється створення на одній території двох і більше органів самоорганізації населення однакового управлінського рівня.	
	6. Забороняється створення органів самоорганізації населення на території підрозділів та частин Збройних Сил України, інших військових формувань та установ виконання покарань.	
	7. Органи самоорганізації населення різних рівнів, що діють на одній території, можуть укладати між собою двосторонні або багатосторонні договори щодо розподілу власної компетенції у межах своїх повноважень.	
	8. Органи самоорганізації населення можуть об’єднуватись на добровільних засадах в асоціації з метою захисту своїх прав, обміну досвідом, розвитку контактів (у тому числі міжнародних) тощо, а також для спільного вирішення питань, пов'язаних з інтересами відповідних мікрогромад.	
Розділ ІІ	**Розділ ІІ.**	**Розділ ІІ**
ПОРЯДОК СТВОРЕННЯ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ	**ПОРЯДОК СТВОРЕННЯ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ**	ПОРЯДОК СТВОРЕННЯ ТА ПРИПИНЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ
Стаття 8. Порядок ініціювання створення органу самоорганізації населення	**Стаття 8. Порядок створення органу самоорганізації населення**	**Стаття 5. Ініціювання створення органу самоорганізації населення**
	1. В населених пунктах та районах у містах, у яких відсутні органи місцевого самоврядування, з набранням чинності цим Законом України, створюються органи самоорганізації населення вищого рівня – сільська, селищна управа, управа району у місті – із статусом юридичної особи, а також обирається староста села, селища, району в місті відповідно до Закону про вибори депутатів місцевих рад.	
1. З ініціативою про створення органу	2. З ініціативою про створення органу самоорганізації	1. Питання створення органу самоорганізації

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.	населення базового та середнього рівнів 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.	населення вирішується на загальних зборах (конференції) громадян за місцем проживання. У них беруть участь члени територіальної мікрогромади, які мають право голосу на місцевих виборах. Інших осіб може бути запрошено на збори (конференцію) з правом дорадчого голосу. Особи, які взяли участь у зборах (конференції), вносяться до списку учасників зборів (конференції). У списку зазначаються прізвище, ім'я, по батькові, дата народження, серія і номер паспорта громадянина України (або тимчасового посвідчення громадянина України), домашня адреса, номер телефону. Правильність цих відомостей засвідчується особистим підписом кожного учасника зборів (конференції). Список є невід'ємною частиною протоколу зборів (конференції).
	Ініціаторами проведення таких зборів (конференції) може бути сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті (у разі її створення) ради, виконавчий комітет відповідної ради або не менше як одна десята частина жителів, що проживають на відповідній території і мають право голосу, яка не пізніше ніж у тижневий термін до запланованої дати проведення зборів (конференції) має в повідомному порядку (з підписами мешканців та їх адресами) проінформувати про цей захід відповідну сільську, селищну, міську, районну у місті (у разі її створення) раду або її виконавчий комітет.	2. Проведення конференції ініціюють члени територіального мікроколективу. Органи місцевого самоврядування можуть надавати допомогу в організації і проведенні зборів (конференції).
	3. Порядок проведення зборів (конференції) визначається цим Законом та Законом України про загальні збори громадян.	
	4. Організаційно-технічне забезпечення проведення зборів (конференції) жителів за місцем проживання покладається на ініціаторів або, за їх клопотанням, на виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради.	Стаття 5, частина 1
	5. Відкриває збори (конференцію) жителів за місцем проживання представник ініціаторів їх скликання, після чого збори (конференція) обирають робочі органи зборів (конференції): голову та секретаря, лічильну (виборчу) комісію.	
	6. Збори (конференція) жителів за місцем проживання	3. На зборах (конференції) вирішуються такі

	вирішують такі питання:	питання:
	а) прийняття рішення про створення органу самоорганізації населення та визначення його назви;	а) прийняття рішення про створення органу самоорганізації;
	б) визначення території діяльності органу самоорганізації населення;	б) визначення території діяльності органу самоорганізації населення; в) визначення назви і місцезнаходження органу самоорганізації населення, затвердження його статутних документів;
	в) визначення основних напрямків діяльності органу самоорганізації населення;	
	г) ініціювання перед відповідною сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою питання про закріплення за органом самоорганізації населення всіх або частини власних повноважень в межах, визначених цим Законом;	
	г) затвердження Положення про відповідний орган самоорганізації населення;	
На зборах (конференції) жителів за місцем проживання обирається також ініціативна група, члени якої будуть представляти інтереси жителів - учасників зборів (конференції) у відповідній місцевій раді.	д) обрання персонального складу органу самоорганізації населення та уповноважених;	г) обрання голови, заступника голови, секретаря та інших членів органу самоорганізації населення;
	е) обрання ревізійної комісії органу самоорганізації населення;	д) обрання ревізійної комісії органу самоорганізації населення;
	є) прийняття клопотання (заяви) перед відповідною сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою про надання згоди на створення органу самоорганізації населення з набуттям (чи без) статусу юридичної особи.	е) обрання уповноваженої особи (осіб), яким доручається здійснити легалізацію органу самоорганізації населення
2. Рішення зборів (конференції) приймається більшістю голосів їх учасників.	7. Рішення зборів (конференції) приймається більшістю голосів учасників, які мають право голосу.	4. Рішення зборів (конференції) приймається більшістю голосів їх учасників. Голоси учасників із правом дорадчого голосу не враховуються.
		Стаття 6. Статутні документи органу самоорганізації населення 1. Органи самоорганізації населення, які легалізуються шляхом повідомлення про створення, діють на підставі Положення. Органи самоорганізації населення, які легалізуються шляхом державної реєстрації, діють на підставі

		Статуту. 2. Статут або Положення органу самоорганізації населення мають містити: 1) назву, місцезнаходження, територію діяльності органу самоорганізації населення; 2) мету, завдання, власні повноваження органу самоорганізації населення; 3) права і обов'язки посадових осіб органу самоорганізації населення; 4) джерела надходження і порядок використання коштів та іншого майна органу самоорганізації населення, порядок звітності, контролю, здійснення господарської й іншої комерційної діяльності, необхідної для виконання статутних завдань; 5) порядок формування персонального складу органу самоорганізації населення і його ревізійної комісії та строк, на який вони обираються; 6) внутрішню структуру органу самоорганізації населення, порядок організації його діяльності; 7) порядок внесення змін і доповнень до статутного документа; 8) порядок припинення діяльності органу самоорганізації населення і вирішення майнових питань, пов'язаних з його ліквідацією. 3. Модельні статутні документи органу самоорганізації населення затверджуються Кабінетом Міністрів України.
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	8. Уповноважені подають 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, повноважень та умов їх здійснення, території, в межах якої має діяти орган самоорганізації населення, а також список	

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.	учасників зборів (конференції) із зазначенням прізвища, імені, по батькові, дати народження, серії і номера паспорта громадянина України (або тимчасового посвідчення громадянина України), домашньої адреси з № телефону та особистого підпису кожного учасника зборів (конференції).	
	9. Одночасно уповноважені подають до виконавчого комітету відповідної ради документи згідно з частиною третьою статті 13 цього Закону для проведення перевірки відомостей, що містяться в поданих документах та реєстрації органу самоорганізації населення.	
Стаття 9. Порядок надання дозволу на створення органу самоорганізації населення	**Стаття 9. Порядок надання дозволу на створення органу самоорганізації населення базового та середнього рівнів**	**Стаття 8. Легалізація органу самоорганізації населення**
1. Дозвіл на створення органу самоорганізації населення надається сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою.	1. Дозвіл на створення органу самоорганізації населення базового та середнього рівнів надається сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою.	1. Дозвіл на створення органу самоорганізації населення надається сільською, селищною, міською, районною в місті (у разі її створення) радою.
2. 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.	2. Питання про створення органу самоорганізації населення, внесене на розгляд сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, розглядається в обов’язковому порядку на найближчому засіданні відповідної ради за участю уповноважених.	Це питання має бути розглянуте на найближчому пленарному засіданні місцевої ради. Місцева рада перевіряє тільки дотримання вимог чинного законодавства при створенні органу самоорганізації населення. Відмова місцевої ради може бути оскаржена в судовому порядку.
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.	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.	Якщо орган самоорганізації населення легалізується шляхом повідомлення про заснування, місцева рада одночасно з рішенням про надання дозволу на його створення приймає рішення про його легалізацію.
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.	3. Рішення сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення передається до її виконавчого комітету для реєстрації органу самоорганізації населення та 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	4. Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада може відмовити у наданні дозволу на створення органу самоорганізації населення виключно за умов, якщо ініціювання	

ініціювання створення органу самоорганізації населення було здійснено з порушенням вимог, встановлених законом.	створення органу самоорганізації населення було здійснено з порушенням вимог, встановлених цим 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.	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.	
		2. Орган самоорганізації населення, який легалізуються шляхом державної реєстрації, після отримання дозволу місцевої ради на його створення, подає це рішення та інші документи, визначені чинним законодавством, державному реєстратору. Державна реєстрація такого органу самоорганізації населення здійснюється в порядку, передбаченому чинним законодавством України. Порядок здійснення легалізації органів самоорганізації населення затверджується Кабінетом Міністрів України.
Стаття 10. Порядок обрання органу самоорганізації населення	**Стаття 10. Порядок обрання персонального складу органу самоорганізації населення**	Стаття 3, частина 2; стаття 5, частина 3
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.	1. Персональний склад органу самоорганізації населення обирається зборами (конференцією) жителів за місцем проживання на основі загального, рівного виборчого права шляхом таємного голосування жителів, які на законних підставах проживають в межах території мікрогромади. Право голосу на виборах мають жителі, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу жителі, яких визнано судом недієздатними, та громадяни України, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі.	
	2. Загальний склад органу самоорганізації населення базового та середнього рівнів визначається зборами (конференцією) жителів за місцем проживання.	
	3. Загальний склад органу самоорганізації населення вищого рівня визначається відповідною радою.	

	Вибори персонального складу сільської, селищної управи, управи району у місті, а також старости села, селища, району в місті відбуваються в день виборів до місцевих рад відповідно до Закону про вибори депутатів місцевих рад, крім випадків передбачених частиною першою статті 8 цього Закону та дострокового припинення їх повноважень.	
2. 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.	Виключити (дод. див. ч. 3 ст. 8 цього Закону)	
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 (конференції) жителів за місцем проживання.	4. До складу органу самоорганізації населення базового та середнього рівнів входять голова, заступник (заступники) голови, секретар, інші члени комітету. До складу органу самоорганізації населення вищого рівня входять староста села (селища, району в місті), заступник (заступники) старости, секретар, інші члени управи. Право бути обраними до складу органу самоорганізації населення мають жителі, які на законних підставах проживають в межах поселення мікрогромади, та мають право голосу. Обраними до складу органу самоорганізації населення вважаються особи, які одержали більше половини голосів учасників зборів (конференції) жителів за місцем проживання.	
4. Члени органу самоорганізації населення можуть бути достроково відкликані за рішенням зборів (конференції) жителів за місцем проживання, що утворили даний орган.	5. Члени органу самоорганізації населення можуть бути достроково відкликані за рішенням зборів (конференції) жителів за місцем проживання.	
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.	6. 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 та Законом України про загальні збори громадян. При цьому, ініціатори їх проведення не пізніше ніж у тижневий термін до запланованої дати проведення зборів (конференції) зобов’язані в повідомному порядку проінформувати про цей захід відповідну сільську, селищну, міську, районну у місті (у разі її створення) раду або її виконавчий комітет.	
Стаття 11. Термін повноважень органу самоорганізації населення	**Стаття 11. Строк повноважень органу самоорганізації населення та його персонального складу**	

Орган самоорганізації населення обирається терміном на строк повноважень відповідної ради, якщо інше не передбачено рішенням ради чи положенням про орган самоорганізації населення.	1. Орган самоорганізації населення створюється на необмежений строк. Рішення відповідної сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення базового та середнього рівнів не припиняється із завершенням строку повноважень місцевої ради відповідного скликання.	
	2. Персональний склад сільської, селищної управи, управи району у місті обирається терміном на строк повноважень відповідної ради.	
	3. Персональний склад органу самоорганізації населення базового та середнього рівнів обирається на строк, визначений Положенням про орган самоорганізації населення, але не більше ніж строк повноважень відповідної ради. Строк повноважень персонального складу органу самоорганізації населення обчислюється з дня його обрання.	
	4. Не пізніше ніж за місяць до завершення строку повноважень персонального складу органу самоорганізації населення базового та середнього рівнів цей орган оголошує дату проведення зборів (конференції), на яких має бути розглянуте питання про переобрання його персонального складу. Ці збори (конференція) мають бути проведені до завершення строку повноважень чинного складу органу самоорганізації населення.	
	Якщо у зазначений термін орган самоорганізації населення не оголосив про дату проведення зборів (конференції) для переобрання його персонального складу у зазначений термін, відповідні збори (конференція) можуть бути скликані міським, сільським, селищним головою, головою районної у місті ради.	
Стаття 12. Положення про орган самоорганізації населення	**Стаття 12. Положення про орган самоорганізації населення базового та середнього рівнів**	Стаття 6
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).	1. Збори (конференція) жителів за місцем проживання 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). Типове положення про орган самоорганізації населення затверджується Кабінетом Міністрів України.	
2. У Положенні зазначаються:	2. У Положенні має бути визначено таке:	
1) назва та юридична адреса органу самоорганізації населення;	1) назва та місцезнаходження органу самоорганізації населення, статус юридичної особи (чи ні) ;	

2) основні завдання та напрями діяльності органу самоорганізації населення;	2) основні завдання та напрями діяльності органу самоорганізації населення;	
	3) власні повноваження органу самоорганізації населення;	
4) територія, у межах якої діє орган самоорганізації населення;	4) територія, в межах якої діє орган самоорганізації населення;	
3) права і обов'язки членів органу самоорганізації населення;	5) права та обов'язки органу самоорганізації населення та його членів;	
5) строк повноважень органу самоорганізації населення та порядок їх дострокового припинення;	6) строк повноважень персонального складу органу самоорганізації населення та порядок його переобрання;	
	7) порядок дострокового припинення діяльності членів та усього персонального складу органу самоорганізації населення;	
6) порядок використання коштів та іншого майна, порядок звітності;	8) порядок використання коштів та іншого майна, порядок звітності;	
7) порядок припинення діяльності органу самоорганізації населення;	9) порядок ліквідації органу самоорганізації населення;	
8) інші питання, пов'язані з діяльністю органу самоорганізації населення.	10) 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.	3. Контроль за додержанням органом самоорганізації населення Положення покладається на відповідну місцеву раду та її виконавчий комітет, який здійснив реєстрацію органу самоорганізації населення.	
Стаття 13. Легалізація органу самоорганізації населення	**Стаття 13. Легалізація органу самоорганізації населення базового та середнього рівнів**	Стаття 8
1. Легалізація органу самоорганізації населення є обов'язковою і здійснюється шляхом його реєстрації або повідомлення про заснування.	1. Легалізація органу самоорганізації населення є обов'язковою і здійснюється: середнього рівня – шляхом реєстрації, базового рівня – шляхом його реєстрації або повідомлення про заснування.	
У разі реєстрації орган самоорганізації населення набуває статусу юридичної особи.	У разі реєстрації орган самоорганізації населення набуває статусу юридичної особи, має печатку із власною назвою, штампи, бланки, поточний та інші рахунки в установах банків.	
2. Реєстрація органу самоорганізації населення здійснюється виконавчим комітетом відповідної ради (далі - реєструючий орган).	2. Реєстрація органу самоорганізації населення здійснюється виконавчим комітетом відповідної ради (далі - реєструючий орган) та підтверджується оформленням Свідоцтва про реєстрацію органу самоорганізації населення, зразок якого затверджується Кабінетом Міністрів України. Створені відповідно до цього Закону органи самоорганізації населення звільняються від сплати реєстраційного збору.	

3. Для реєстрації органу самоорганізації населення уповноважені зборами (конференцією) жителів за місцем проживання їх представники подають до реєструючого органу заяву.	3. Для реєстрації органу самоорганізації населення базового та середнього рівнів уповноважені особисто подають до реєструючого органу заяву.	
До заяви про реєстрацію органу самоорганізації населення додаються:	До заяви про реєстрацію органу самоорганізації населення додаються:	
1) копія рішення відповідної ради про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення;	1) копія рішення відповідної ради про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення (після прийняття радою рішення – передається виконавчому комітету відповідної ради);	
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;	2) протокол зборів (конференції) жителів за місцем проживання з рішеннями про утворення органу самоорганізації населення, про затвердження Положення, про обрання персонального складу органу самоорганізації населення та уповноважених;	
3) Положення, затверджене зборами (конференцією) жителів за місцем проживання, - у двох примірниках;	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) персональний склад органу самоорганізації населення із зазначенням прізвищ, імені та по батькові, дати народження, місця проживання його членів.	
4. Заява про реєстрацію органу самоорганізації населення розглядається реєструючим органом у місячний термін з дня подання всіх необхідних документів відповідно до вимог цього Закону.	4. Заява про реєстрацію органу самоорганізації населення розглядається реєструючим органом не пізніше тижневого терміну після прийняття радою рішення про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення за умови подання усіх необхідних документів відповідно до вимог цього Закону.	
5. Реєструючий орган може проводити перевірку відомостей, що містяться в поданих на реєстрацію документах.	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.	6. За результатами розгляду заяви реєструючим органом приймається рішення про реєстрацію або відмову в реєстрації органу самоорганізації населення.	
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.	7. Підставою для відмови в реєстрації є виключно затвердження Положення та обрання персонального складу органу самоорганізації населення з порушенням вимог Конституції України, Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, цього Закону.	

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.	8. Реєструючий орган протягом трьох робочих днів з дня прийняття рішення про реєстрацію або про відмову в реєстрації повідомляє уповноважених.	
9. Рішення про відмову у реєстрації органу самоорганізації населення може бути оскаржено у встановленому законом порядку до суду.	9. Рішення про відмову в реєстрації органу самоорганізації населення може бути оскаржено до суду у встановленому законом порядку.	
10. У разі внесення змін до Положення до реєструючого органу подаються:	10. У разі внесення змін до Положення у місячний термін з моменту настання змін до реєструючого органу подаються:	
заява, підписана керівником органу самоорганізації населення;	а) заява, підписана головою органу самоорганізації населення;	
протокол зборів (конференції) жителів за місцем проживання про затвердження змін до Положення,	б) протокол зборів (конференції) жителів за місцем проживання про затвердження змін до Положення;	
текст змін.	в) текст змін.	
	Про час і місце проведення зборів (конференції) з метою внесення змін до Положення голова органу самоорганізації населення зобов’язаний повідомити у письмовій формі відповідну сільську, селищну, міську, районну у місті (у разі її створення) раду або її виконавчий комітет не пізніше ніж за сім днів до дня проведення зборів (конференції).	
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.	11. Орган самоорганізації населення базового рівня може легалізувати своє заснування шляхом письмового повідомлення виконавчого комітету відповідної сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради. До такого повідомлення додаються документи, передбачені частиною третьою цієї статті. При цьому Положення, затверджене зборами (конференцією) жителів за місцем проживання, подається в одному примірнику.	
	12. Положення про порядок легалізації органів самоорганізації населення затверджується Кабінетом Міністрів України.	
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.	13. Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради затверджує методичні рекомендації щодо порядку здійснення легалізації органів самоорганізації населення, а також надає необхідну організаційну та правову допомогу органам самоорганізації населення у проведенні їх легалізації.	
	14. У містах з районним поділом створюється єдиний Реєстр органів місцевого самоврядування, який ведеться виконавчим	

	комітетом міської ради. Районні у місті ради зобов'язані у 5-ти денний термін подавати до відповідної міської ради такі дані про зареєстровані органи самоорганізації населення після їх легалізації та у разі внесення змін: назва, дата утворення, територія, в межах якої діє орган самоорганізації населення, персональний склад, текст змін.	
		Стаття 9. Припинення діяльності органу самоорганізації населення Припинення діяльності органу самоорганізації населення відбувається шляхом його реорганізації або ліквідації (добровільної чи примусової). Добровільна ліквідація відбувається за рішенням зборів (конференції) громадян за місцем проживання, а примусова – за рішенням суду.
Розділ ІІІ	**Розділ ІІІ**	
ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ	**ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ**	
Стаття 14. Власні повноваження органу самоорганізації населення	**Стаття 14. Власні повноваження органу самоорганізації населення**	**Стаття 7. Повноваження органу самоорганізації населення**
1. Органу самоорганізації населення у межах території його діяльності під час його утворення можуть надаватися такі повноваження:	1. Органу самоорганізації населення, що легалізується шляхом реєстрації, у межах території його діяльності під час його утворення можуть надаватися такі повноваження:	1. При створенні органу самоорганізації населення загальні збори (конференція) громадян за місцем проживання обирають серед власних повноважень, наведених у пункті 2 цієї статті, ті, якими вони бажають його наділити. Перелік власних повноважень органу самоорганізації населення закріплюється в його Положенні або Статуті і може бути переглянутий загальними зборами (конференцією) із внесенням відповідних змін до статутних документів.
1) представляти разом з депутатами інтереси жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади;	1) представляти інтереси мікрогромади у відповідній місцевій раді та її органах, в місцевих органах виконавчої влади;	2. Органу самоорганізації населення в межах території його діяльності можуть надаватися такі повноваження: 1) представляти інтереси територіальної мікрогромади 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,	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	

селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі її створення) ради, рішень, прийнятих місцевими референдумами;	разі її створення) ради, рішень, прийнятих на місцевих референдумах;	
3) вносити у встановленому порядку пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів;	3) вносити у встановленому порядку до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів пропозиції з питань, які стосуються мікрогромади;	
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;	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;	2) 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 тощо; - обладнання дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами тощо; - догляду за безпритульними тваринами;
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;	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;	3) організовувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо: - охорони пам'яток історії та культури; - ліквідації наслідків стихійного лиха; - будівництва і ремонту шляхів, тротуарів, комунальних мереж, об'єктів загального користування;
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;	6) здійснювати контроль за якістю надаваних громадянам, які проживають на території діяльності органу самоорганізації населення, житлово-комунальних послуг та за якістю проведених ремонтних робіт у жилих будинках;	4) здійснювати контроль за якістю надаваних членам територіальної мікрогромади житлово-комунальних послуг та за якістю проведених у зазначених житлових 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;	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 нових обрядів;	5) 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;

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;	8) організовувати допомогу громадянам похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів 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, місцевих органів виконавчої влади, інших установ, підприємств, організацій;	6) 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 додержанням вимог пожежної безпеки;	9) надавати необхідну допомогу органам пожежного нагляду у здійсненні протипожежних заходів, організовувати вивчення населенням правил пожежної безпеки, брати участь у здійсненні громадського контролю за додержанням вимог пожежної безпеки;	7) надавати необхідну допомогу органам пожежного нагляду в здійсненні протипожежних заходів, організовувати вивчення населенням правил пожежної безпеки, брати участь у здійсненні громадського контролю за додержанням вимог пожежної безпеки;
10) сприяти відповідно до законодавства правоохоронним органам у забезпеченні ними охорони громадського порядку;	10) сприяти відповідно до законодавства правоохоронним органам у забезпеченні ними охорони громадського порядку;	8) сприяти відповідно правоохоронним органам у забезпеченні ними охорони громадського порядку;
11) розглядати звернення громадян, вести прийом громадян;	11) розглядати звернення громадян, вести особистий прийом громадян;	9) розглядати звернення, вести прийом членів територіальної мікрогромади;
12) вести облік громадян за віком, місцем роботи чи навчання, які мешкають у межах території діяльності органу самоорганізації населення;	Виключити	10) вести облік членів територіальної мікрогромади за віком, місцем проживання тощо;
13) сприяти депутатам відповідних місцевих рад в організації їх зустрічей з виборцями, прийому громадян і проведенні іншої роботи у виборчих округах;	12) сприяти депутатам відповідних місцевих рад в організації їх зустрічей з виборцями, прийому громадян та виконанні ними інших депутатських повноважень в мікрогромаді;	11) інші повноваження.
14) інформувати громадян про діяльність органу самоорганізації населення, організовувати обговорення проектів його рішень з найважливіших питань.	13) інформувати громадян про діяльність органу самоорганізації населення, організовувати громадське обговорення всіх питань, що стосуються поточних та перспективних планів життя мікрогромад, а також планів забудови; проектів рішень органів самоорганізації населення з найважливіших питань;	
	Вказані власні повноваження розповсюджуються на всі органи самоорганізації населення вищого рівня та на всю територію їх діяльності.	
	2. Органу самоорганізації населення базового рівня , що легалізується шляхом повідомлення, під час його утворення можуть надаватися повноваження, передбачені частиною першою цієї статті, за винятком пунктів 1, 6 та 11.	
2. Орган самоорганізації населення набуває власних повноважень з дня його легалізації в порядку,	3. Орган самоорганізації населення базового та середнього рівнів набуває власних повноважень з дня його легалізації у	

встановленому статтею 13 цього Закону.	порядку, встановленому статтею 13 цього Закону.	
	4. Якщо під час створення органу самоорганізації населення йому було надано лише частину з усього обсягу власних повноважень, передбачених статтею 14 цього закону, а в процесі діяльності органу самоорганізації виникла потреба в їх розширенні у межах, визначених пунктом 1 цієї статті, збори (конференція) жителів за місцем проживання можуть ініціювати перед відповідною радою питання про розширення повноважень органу самоорганізації населення. У разі, якщо сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада повною мірою або частково підтримає таку ініціативу зборів (конференції) жителів за місцем проживання, вона має внести в цій частині зміни до рішення, яким надавалась згода на створення відповідного органу самоорганізації населення.	
	Одночасно із ініціюванням перед сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою питання про розширення переліку власних повноважень органу самоорганізації населення, зборами (конференцією) жителів за місцем проживання вирішується питання про внесення відповідних змін до Положення. У разі прийняття місцевою радою рішення про розширення переліку власних повноважень – голова органу самоорганізації населення забезпечує внесення змін до Положення в порядку, визначеному цим Законом.	
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.	5. Власні повноваження надаються органу самоорганізації населення на необмежений строк. Орган самоорганізації населення не може бути позбавлений всіх або частини власних повноважень до його ліквідації в установленому законом порядку.	
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.	6. Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада передає органу самоорганізації населення, легалізованому шляхом реєстрації, відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для реалізації власних повноважень, здійснює контроль за їх виконанням та використанням. Надання коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів органам самоорганізації населення здійснюється, як правило, через спеціальні місцеві цільові програми на підставі Договору, який укладається між відповідною місцевою радою та органом самоорганізації населення (далі - договір).	
	Типовий договір про надання радою коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів органам самоорганізації населення затверджується Кабінетом Міністрів України.	

Стаття 15. Делеговані повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради	**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.	1. Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада за наявності згоди зборів (конференції) жителів за місцем проживання може на підставі окремого Договору додатково наділяти орган самоорганізації населення, який був легалізований у порядку реєстрації, частиною власних повноважень, а також повноважень своїх виконавчих органів з одночасною передачею йому відповідних коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень, зокрема:	3. Орган самоорганізації населення може також мати повноваження, які йому делеговано відповідною місцевою радою. Порядок делегування повноважень сільськими, селищними, міськими радами органам самоорганізації населення затверджує Кабінет Міністрів України.
	а) укладення договорів на виконання робіт по ремонту будинків та благоустрою території згідно з планом соціально-культурного розвитку села, селища, міста (району в місті) та фінансових ресурсів, виділених сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою для виконання цих повноважень;	
	б) організація культурних, спортивних, навчальних та масових заходів для населення відповідно до планів роботи з населенням на відповідній території, витрати на які передбачені у бюджетах села, селища, міста (району в місті);	
	в) надавати допомогу громадянам похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів та військовослужбовців, малозабезпеченим та багатодітним сім'ям, а також самотнім громадянам, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування за місцем їх проживання за рахунок отримання та розподілу коштів, передбачених на такі цілі у відповідних місцевих бюджетах;	
	г) надання погодження на виділення земельних ділянок під будівництво, або інших цілей на їх території на підставі громадських обговорень (шляхом спеціальної процедури).	
	д) інші, передбачені цим Законом.	
	Рада та її виконавчі органи здійснюють контроль за реалізацією делегованих органу самоорганізації населення повноважень та використанням переданих йому коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів.	
	Типовий договір про делегування повноважень місцевої ради органу самоорганізації населення затверджується Кабінетом Міністрів України.	
2. Сільська, селищна, міська або районна у місті (у разі її створення) рада не може делегувати органу самоорганізації населення повноваження, віднесені	2. Сільська, селищна, міська або районна у місті (у разі її створення) рада не може делегувати органу самоорганізації населення базового та середнього рівнів повноваження, віднесені	

законами України до виключної компетенції місцевої ради.	законами України до її виключної компетенції.	
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.	3. Орган самоорганізації населення може бути достроково позбавлений повноважень, делегованих йому місцевою радою, у випадках та порядку, визначених Договором.	
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.	4. Якщо рішення ради про наділення органу самоорганізації населення додатковими повноваженнями не забезпечене фінансами і майном, збори (конференція) жителів за місцем проживання можуть на цій підставі в односторонньому порядку відмовитись від виконання таких додаткових повноважень.	
Розділ IV	**Розділ IV.**	**Розділ IV**
ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНА ОСНОВА ОРГАНУ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ	**ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНА ОСНОВА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ**	**ПРАВА, МАЙНО, ГОСПОДАРСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ**
		Стаття 10. Права органу самоорганізації населення Для здійснення цілей і завдань, визначених у статутних документах, орган самоорганізації населення має право: - виступати учасником цивільно-правових відносин, набувати майнові і немайнові права; - представляти і захищати свої законні інтереси та законні інтереси членів територіальної мікрогромади у державних та громадських органах; - одержувати від органів державної влади і управління та органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань; - вносити пропозиції до органів влади і управління; - поширювати інформацію і пропагувати свої

		ідеї та цілі; - засновувати засоби масової інформації; - створювати підприємства й установи, необхідні для виконання статутних цілей; 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. Орган самоорганізації населення користується іншими правами, передбаченими законами України.
Стаття 16. Фінансова основа органу самоорганізації населення	**Стаття 16. Фінансова основа органу самоорганізації населення**	**Стаття 11. Майно і кошти органу самоорганізації населення**
1. Фінансовою основою діяльності органу самоорганізації населення є:	1. Фінансовою основою діяльності органу самоорганізації населення є:	1. Орган самоорганізації населення може мати у власності кошти та інше майно, необхідне для здійснення його діяльності.
кошти відповідного місцевого бюджету, які надаються йому сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою для здійснення наданих органу самоорганізації населення повноважень;	кошти відповідного місцевого бюджету, які надаються йому сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою для здійснення власних та делегованих повноважень;	2. Орган самоорганізації населення отримує від місцевої ради майно на праві господарського відання, якщо інше не передбачено рішенням місцевої ради. Кошти, які місцева рада надає органу самоорганізації населення для виконання власних повноважень, використовуються ним за рішенням його членів. Кошти, які місцева рада надає органу самоорганізації населення разом із делегуванням повноважень, використовуються виключно на виконання цих повноважень.
	кошти від здійснення господарської діяльності та комерційної діяльності заснованих органом самоорганізації населення вищого рівня госпрозрахункових підприємств, установ та організацій;	
добровільні внески фізичних і юридичних осіб;	добровільні внески фізичних та юридичних осіб;	3. Орган самоорганізації населення набуває прав власності (якщо інше не передбачено) на кошти і інше майно, передане йому членами територіальної мікрогромади, іншими особами. Орган самоорганізації населення має право на майно та кошти, набуті в результаті

		господарської та іншої комерційної діяльності його або створених ним юридичних осіб. 4. У разі припинення діяльності органу самоорганізації населення: - майно і невикористані кошти, отримані від місцевої ради, підлягають поверненню місцевій раді; - майно, отримане від інших осіб у користування, підлягає поверненню цим особам; - майно і невикористані кошти, отримані від інших осіб у власність, можуть бути передані іншим органам самоорганізації населення, на благодійницькі цілі, або до місцевого бюджету.
інші надходження, не заборонені законодавством.	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.	2. Орган самоорганізації населення самостійно використовує власні фінансові ресурси, у тому числі отримані з місцевого бюджету, на цілі та в межах, визначених Договором.	Стаття 11 частина 2
	3. Кошти на реалізацію власних та делегованих повноважень органу самоорганізації населення окремо закладаються кожного року при прийнятті відповідного місцевого бюджету.	Стаття 11 частина 2
Стаття 17. Матеріальна основа діяльності органу самоорганізації населення	**Стаття 17. Матеріальна основа діяльності органу самоорганізації населення**	Стаття 11
Матеріальною основою діяльності органу самоорганізації населення є майно, передане йому радою в оперативне управління.	1. Матеріальною основою діяльності органу самоорганізації населення є майно: 1) передане йому радою в оперативне управління;	
	2) створене в результаті здійснення господарської діяльності та комерційної діяльності заснованих органом самоорганізації населення вищого рівня госпрозрахункових підприємств, установ та організацій (у разі делегування радою таких повноважень);	
	3) надане органу самоорганізації населення з інших джерел, не заборонених законом, та придбане чи створене органом самоорганізації населення за власні кошти.	
	Майно, вказане в пунктах 2 і 3 цієї частини, є власністю відповідної територіальної громади села, селища, міста, району у місті (або утвореної на основі декількох населених пунктів).	
Орган самоорганізації населення для виконання	2. Орган самоорганізації населення для виконання своїх	

своїх повноважень користується майном згідно з його призначенням.	повноважень користується майном згідно з його цільовим призначенням.	
	Стаття 18. Господарська та інша комерційна діяльність органів самоорганізації населення	Статті 10, 11
	1. Органи самоорганізації населення вищого рівня для виконання своїх завдань, передбачених Договором, в порядку, встановленому законодавством, можуть засновувати підприємства, установи та організації із статусом юридичної особи для здійснення господарської та іншої комерційної діяльності.	
	Діяльність таких підприємств, установ та організацій має бути спрямована переважно на задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб мікрогромади. Напрямки діяльності таких підприємств, установ та організацій визначаються у Договорах та Статутах підприємств, затверджених відповідними радами.	
	2. З метою забезпечення якісного виконання власних та делегованих повноважень орган самоорганізації населення із статусом юридичної особи може приймати на роботу штатних працівників у порядку, передбаченому трудовим законодавством України. Для органу самоорганізації населення базового рівня це повинно бути передбачено Положенням. Оплата праці таких працівників здійснюється за рахунок коштів органу самоорганізації населення. Розмір заробітної плати встановлюється за рішенням органу самоорганізації населення за погодженням з відповідною радою, але не нижче розміру мінімальної заробітної плати.	
Розділ V	**Розділ V.**	
ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНУ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ	**ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНУ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ**	
Стаття 18. Гласність роботи і підзвітність органу самоорганізації населення	**Стаття 19. Гласність роботи і підзвітність органу самоорганізації населення**	
1. Орган самоорганізації населення інформує населення про своє місцезнаходження, час роботи і прийом громадян.	1. Орган самоорганізації населення інформує населення про своє місцезнаходження, час роботи та прийому жителів.	
2. Орган самоорганізації населення не рідше одного разу на рік звітує про свою діяльність на зборах (конференції) жителів за місцем проживання.	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	3. Громадяни, які на законних підставах проживають на території дії органу самоорганізації населення, мають право знайомитися з його рішеннями, а також отримувати засвідчені	

засвідчені секретарем цього органу копії рішень, прийнятих органом самоорганізації населення.	головою або секретарем цього органу копії рішень, прийнятих органом самоорганізації населення.	
Стаття 19. Організація роботи органу самоорганізації населення	Стаття 20. Організація роботи органу самоорганізації населення	
1. Формою роботи органу самоорганізації населення є засідання.	1. Основною формою роботи органу самоорганізації населення є його засідання.	
2. Засідання органу самоорганізації населення скликаються його керівником або заступником керівника в міру необхідності, але не рідше одного разу на квартал.	2. Засідання органу самоорганізації населення скликаються його головою (старостою села, селища, району у місті), а у разі його відсутності чи неможливості здійснення ним цієї функції – заступником голови (старости) або секретарем в міру необхідності, але не рідше одного разу на квартал.	
3. Порядок позачергового скликання засідання органу самоорганізації населення визначається Положенням про цей орган.	3. Порядок скликання засідань, підготовки і розгляду питань, прийняття рішень, позачергового скликання засідання, а також порядок роботи органу самоорганізації населення визначається: для базового та середнього рівнів - Положенням, для вищого рівня – Регламентом управи, який затверджується розпорядженням старости села, селища, району у місті.	
4. Засідання органу самоорганізації населення є правомочним, якщо в ньому бере участь більше половини його загального складу.	4. Засідання органу самоорганізації населення є правомочним, якщо в ньому бере участь більше половини від 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.	5. Для забезпечення роботи орган самоорганізації населення може утворювати комісії, робочі групи, інші органи у порядку, визначеному Положенням про орган самоорганізації населення або Регламентом управи.	
Стаття 20. Рішення органу самоорганізації населення	**Стаття 21. Акти органу самоорганізації населення**	
1. Орган самоорганізації населення з питань, віднесених до його повноважень, може приймати рішення організаційно-розпорядчого характеру.	1. Орган самоорганізації населення приймає рішення в межах власних повноважень і повноважень, якими орган самоорганізації населення наділила відповідна сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада. Рішення, як правило, приймається шляхом відкритого голосування. На вимогу третини членів органу самоорганізації рішення може прийматися шляхом таємного голосування.	
2. Рішення органу самоорганізації населення вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало більше половини загального складу цього органу.	2. Рішення органу самоорганізації населення вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало більше половини його загального складу.	
	3. Рішення органів самоорганізації населення у межах делегованих йому відповідною радою повноважень набувають чинності з дня їх реєстрації у виконавчому органі сільської,	

	селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) раді, яка делегувала їх органу самоорганізації населення.	
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.	4. Рішення органу самоорганізації населення з питань, віднесених до власної компетенції, які не відповідають чинному законодавству або виходять за межі його повноважень, зупиняються відповідною сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою з одночасним зверненням до суду про скасування такого рішення.	
	5. Голова органу самоорганізації населення (староста села, селища, району у місті) видає розпорядження, які стосуються регламентації внутрішньої роботи органу самоорганізації населення. Розпорядження голови (старости) реєструються в органі самоорганізації населення у порядку, встановленому Положенням (Регламентом).	
Стаття 21. Правовий статус членів органу самоорганізації населення	**Стаття 22. Статус членів органу самоорганізації населення**	
1. Члени органу самоорганізації населення виконують свої обов'язки на громадських засадах.	1. Члени органу самоорганізації населення виконують свої обов'язки, як правило, 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.	2. За рішенням зборів (конференції) голова та секретар органу самоорганізації населення із статусом юридичної особи – базового та середнього рівнів 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 зборів (конференції) жителів за місцем проживання.	
	3. Староста села, селища, району у місті за посадою входить до складу виконавчого комітету відповідної ради як заступник сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради.	
	4. Староста села, селища, району у місті, не може суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, в тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток.	
Стаття 22. Повноваження керівника органу самоорганізації населення	**Стаття 23. Повноваження голови органу самоорганізації населення (старости села, селища, району у місті)**	

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.	1. Голова органу самоорганізації населення (староста села, селища, району у місті) - 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 законом або/та Положенням.	
2. Керівник органу самоорганізації населення:	2. Голова органу самоорганізації населення (староста села, селища, району у місті):	
1) організовує роботу цього органу;	1) організовує роботу органу самоорганізації населення;	
2) скликає і проводить його засідання;	2) скликає і проводить його засідання;	
3) організовує виконання рішень органу самоорганізації населення;	3) підписує рішення, прийняті органом самоорганізації населення та організовує їх виконання;	
	4) видає розпорядження;	
4) є розпорядником коштів, підписує рішення та інші документи органу самоорганізації населення;	5) є розпорядником коштів, підписує фінансові та інші документи органу самоорганізації населення;	
	6) укладає договори із штатними працівниками;	
5) представляє цей орган у відносинах з фізичними і юридичними особами;	7) представляє орган самоорганізації населення у відносинах з фізичними і юридичними особами, має право дорадчого голосу на засіданнях відповідної ради;	
6) виконує доручення органу самоорганізації населення;	8) виконує доручення органу самоорганізації населення;	
7) здійснює інші повноваження, визначені цим та іншими законами України, а також прийнятим відповідно до них Положенням.	9) здійснює інші повноваження, визначені цим та іншими законами України, Положенням про орган самоорганізації населення.	
	3. До основних повноважень старости села, селища, району у місті, крім повноважень, зазначених у частині другій цієї статті, відноситься:	
	1) представлення інтересів жителів села, селища, району у місті в органах місцевого самоврядування, та створюваних ними органах;	
	2) здійснення постійного взаємозв'язку населення з органами місцевого самоврядування;	
	3) доведення до відома населення, роз'яснення і контроль в межах компетенції положень законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, рішень органів місцевого самоврядування;	
	4) видання за дорученням управи села, селища, району у місті довідок населенню;	

	5) інформування населення та організація його участі у місцевих виборах, референдумах, переписах, медичних та санітарно-епідеміологічних заходах, ярмарках та інших заходах, що проводяться органами місцевого самоврядування;	
	6) здійснення моніторингу на підвідомчій території стану роботи організацій, підприємств, а також стану доріг, колодязів, мостів, інших об'єктів комунальної власності, водного та лісового господарства та внесення пропозицій щодо його покращення на збори громадян;	
	7) контроль за наданням у повному обсязі пільг та субсидій малозабезпеченим;	
	8) підготовка для розгляду радою пропозицій щодо використання природних ресурсів місцевого значення;	
	9) організація вирішення питань благоустрою поселення;	
	10) скликання зборів громадян (за власною ініціативою, за ініціативою групи громадян), головування на них;	
	11) щорічне звітування перед жителями села, селища, району у місті про свою діяльність.	
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.	3. У разі відсутності голови органу самоорганізації населення (старости села, селища, району у місті) або неможливості виконання ним своїх обов'язків з інших причин його повноваження виконує заступник голови (старости) або секретар в порядку і межах, передбачених законом або/чи Положенням.	
Стаття 23. Повноваження секретаря органу самоорганізації населення	**Стаття 24. Повноваження секретаря органу самоорганізації населення**	
1. Секретар органу самоорганізації населення:	Секретар органу самоорганізації населення:	
1) організовує підготовку засідання органу самоорганізації населення та питань, що виносяться на його розгляд;	1) організовує підготовку засідання органу самоорганізації населення та питань, що виносяться на його розгляд;	
2) забезпечує ведення діловодства;	2) забезпечує ведення діловодства в органі самоорганізації населення;	
3) забезпечує своєчасне доведення до відповідних підприємств, установ та організацій і фізичних осіб рішень органу самоорганізації населення;	3) забезпечує своєчасне доведення до відповідних підприємств, установ, організацій та фізичних осіб рішень органу самоорганізації населення;	
4) контролює виконання рішень органу самоорганізації населення;	4) контролює виконання актів органу самоорганізації населення;	
2. У разі відсутності керівника органу	5) у разі відсутності голови органу самоорганізації населення	

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.	(старости села, селища, району у місті) та його заступника (заступників) або неможливості виконання ними своїх обов'язків з інших причин виконує повноваження голови (старости) в порядку і межах, передбачених законом або/чи Положенням;	
5) виконує інші передбачені Положенням обов'язки.	6) виконує інші передбачені Положенням обов'язки та доручення органу самоорганізації населення та його голови (старости).	
Розділ VI **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ ТА ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЩОДО ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ**		
	Стаття 25. Ревізійна комісія органу самоорганізації населення базового та середнього рівнів	
	1. Для контролю за використанням органом самоорганізації населення базового та середнього рівнів коштів та іншого майна загальними зборами (конференцією) жителів за місцем проживання на термін повноважень органу самоорганізації населення створюється ревізійна комісія.	
	2. Членом ревізійної комісії не може бути особа, обрана до складу органу самоорганізації населення. Члени ревізійної комісії виконують свої обов'язки на громадських засадах.	
	3. Повноваження ревізійної комісії визначаються Положенням про орган самоорганізації населення.	
Стаття 24. Контроль за фінансовою діяльністю органу самоорганізації населення	**Стаття 26. Контроль за фінансовою діяльністю органу самоорганізації населення та використанням ним майна**	
Контроль за фінансовою діяльністю органу самоорганізації населення в межах своїх повноважень здійснюють:	Контроль за фінансовою діяльністю органу самоорганізації населення та використанням ним майна в межах своїх повноважень здійснюють:	
1) сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада та її виконавчі органи;	(змінити послідовність пунктів 1)-5) 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;	2) виконавчий комітет сільської, селищної, міської районна у місті (у разі її створення) ради, який здійснив реєстрацію органу самоорганізації населення;	
3) збори (конференція) жителів за місцем	3) збори (конференція) жителів за місцем проживання;	

проживання;		
	4) ревізійна комісія органу самоорганізації населення;	
4) органи державної влади.	5) органи державної влади відповідної компетенції.	
	Розділ VI.	
	ПРИПИНЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ЛІКВІДАЦІЯ ОРГАНУ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ	Стаття 9, Стаття 11 частина 4
Стаття 25. Дострокове припинення повноважень органу самоорганізації населення	**Стаття 27. Дострокове припинення повноважень персонального складу органу самоорганізації населення**	
1. Повноваження органу самоорганізації населення можуть бути достроково припинені у разі:	1. Повноваження персонального складу органу самоорганізації населення можуть бути достроково припинені у разі:	
3) порушення Конституції і законів України, інших актів законодавства - за рішенням суду.	1) порушення Конституції, законів та інших законодавчих актів України;	
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 (конференції) жителів за місцем проживання або невиконання своїх повноважень,	2) невиконання органом самоорганізації населення рішень сільської, селищної, міської ради, районної у місті (у разі її створення) ради, її виконавчого комітету;	
а також саморозпуску - за рішенням зборів (конференції) жителів за місцем проживання;	3) прийняття відповідного рішення зборами (конференцією) жителів за місцем проживання;	
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 (конференції), що заснували цей орган.	4) перебудови чи ліквідації будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів, районів у містах, сіл, селищ, міст, в межах яких вони діють, якщо така перебудова або ліквідація пов’язані із відселенням (переселенням) жителів відповідної території.	
	2. Рішення про дострокове припинення повноважень персонального складу органу самоорганізації населення у випадках, передбачених підпунктами 1 і 2 пункту 1 цієї статті, приймається сільською, селищною, міською радою на підставі рішення суду, а у випадку, передбаченому підпунктом 3 пункту 1 цієї статті, - на підставі протоколу зборів (конференції) жителів за місцем проживання.	

3. Дострокове припинення повноважень органу самоорганізації населення тягне за собою припинення діяльності цього органу.	3. Дострокове припинення повноважень персонального складу органу самоорганізації населення не тягне за собою ліквідацію цього органу.	
	4. У випадку дострокового припинення повноважень персонального складу органу самоорганізації населення вибори його нового складу мають бути проведені у тримісячний термін з дня прийняття радою рішення про дострокове припинення повноважень персонального складу органу самоорганізації населення.	
	Чинний склад органу самоорганізації населення виконує свої обов'язки до обрання його нового складу.	
Стаття 26. Порядок припинення діяльності органу самоорганізації населення	**Стаття 28. Порядок ліквідації органу самоорганізації населення базового та середнього рівнів**	
1. Діяльність органу самоорганізації населення припиняється відповідно до цього Закону та його Положення.	1. Орган самоорганізації населення базового та середнього рівнів може бути ліквідований відповідно до цього Закону та/або Положення про орган самоорганізації населення.	
	2. Фінанси та майно органу самоорганізації населення базового та середнього рівнів (за винятком переданих йому відповідною місцевою радою) у випадку його ліквідації не можуть перерозподілятися між членами органу самоорганізації населення або членами мікрогромади, що мешкають на території його діяльності, а використовуються за рішенням зборів (конференції) жителів за місцем проживання на виконання завдань, передбачених Положенням, а у випадках, передбачених законодавством, - спрямовуються до місцевого бюджету та визнаються комунальною власністю територіальної громади, в межах якої діяв орган самоорганізації населення.	
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.	3. У разі ліквідації 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.	
Розділ VII.	**Розділ VII.**	
ГАРАНТІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ	**ГАРАНТІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ**	
Стаття 27. Гарантії діяльності органу самоорганізації населення	**Стаття 29. Гарантії діяльності органу самоорганізації населення**	

1. Органи місцевого самоврядування сприяють здійсненню органами самоорганізації населення їхніх повноважень і координують їх діяльність.	1. Органи місцевого самоврядування сприяють здійсненню органами самоорганізації населення їхніх повноважень і координують їх діяльність в межах території села, селища, міста.	
2. Органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи не мають права втручатися в діяльність органу самоорганізації населення, крім випадків, передбачених законом.	2. Органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи не мають права втручатися у діяльність органу самоорганізації населення, крім випадків, передбачених законом.	
	3. Органам самоорганізації населення середнього та вищого рівнів, у місячний термін після їх легалізації виконавчим комітетом сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради надається в оперативне управління нежитлове приміщення у належному технічному стані, яке може бути використано виключно для реалізації органом самоорганізації населення своїх повноважень. Утримання та ремонт цього приміщення здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету. Кошти на утримання регулярно передаються органу самоорганізації населення.	
	4. Сільські, селищні, міські, районні у місті (у разі її створення) ради та їх виконавчі органи зобов’язані надавати органам самоорганізації населення на їхню вимогу копії власних рішень, а також інформувати про проекти своїх рішень, які зачіпають інтереси жителів, що мешкають у межах мікрогромад на території села, селища, міста.	
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.	5. Члени органу самоорганізації населення мають право брати участь з правом дорадчого голосу у засіданнях відповідних місцевих рад та їх органів при розгляді питань, що безпосередньо пов'язані із діяльністю органу самоорганізації населення, а також ініційованих ним питань.	
	6. Сільські, селищні, міські районні у місті (у разі її створення) ради можуть встановлювати пільги по сплаті місцевих податків та зборів у межах частини, що надходить до відповідного місцевого бюджету, для госпрозрахункових підприємств, установ та організацій, заснованих (утворених) органом самоорганізації населення вищого рівня.	
Стаття 28. Відповідальність органу самоорганізації населення та його посадових осіб за порушення законодавства	**Стаття 30. Відповідальність органу самоорганізації населення та його посадових осіб за порушення законодавства**	
1. Рішення, дії та бездіяльність органів самоорганізації населення та їх членів можуть бути	1. Рішення, дії та бездіяльність органів самоорганізації населення та їх членів можуть бути оскаржені до відповідної ради	

оскаржені до відповідної ради або до суду.	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.	2. Прийняття органом самоорганізації населення рішень, що суперечать Конституції і законам України, Положенню про цей орган та 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 позбавлення органу самоорганізації населення всіх або частини делегованих йому відповідною місцевою радою повноважень або припинення його повноважень.	
Стаття 29. Відповідальність за порушення законодавства про органи самоорганізації населення	Стаття 31. Відповідальність за порушення законодавства про органи самоорганізації населення	
Особи, винні в порушенні законодавства про органи самоорганізації населення, несуть відповідальність згідно з законом.	Органи державної влади та місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, винні в порушенні законодавства про органи самоорганізації населення, несуть відповідальність згідно з законом.	
Розділ VIII **ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ**	**II. Прикінцеві положення**	**Розділ IV** **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.	1. Цей Закон набирає чинності з дня його офіційного опублікування.	1. Цей Закон набирає чинності з дня його офіційного опублікування.
	2. Закони України та інші нормативно-правові акти, прийняті до набрання чинності цим Законом, діють у частині, що не суперечить цьому Закону.	2. Закони України та інші нормативно-правові акти, прийняті до набрання чинності цим Законом, діють у частині, що не суперечить цьому Закону.
3. Кабінету Міністрів України у чотиримісячний термін з дня набрання чинності цим Законом:	3. Кабінету Міністрів України протягом трьох місяців після набрання чинності 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 випливають з цього Закону;
1) підготувати пропозиції щодо внесення змін до законів України, що випливають з цього Закону;		

2) привести акти Кабінету Міністрів України у відповідність з цим Законом.	привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом;	2) привести акти Кабінету Міністрів України у відповідність з цим Законом;
	забезпечити прийняття відповідно до своєї компетенції нормативно-правових актів, що випливають із цього Закону, зокрема, прийняти Положення про порядок легалізації органів самоорганізації населення, Типове Положення про орган самоорганізації населення, Типовий договір про делегування повноважень місцевої ради органу самоорганізації населення, Типовий договір про надання радою коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів органам самоорганізації населення тощо, та затвердити форму Свідоцтва про реєстрацію органу самоорганізації населення;	3) затвердити: - модельні статутні документи органу самоорганізації населення; - Порядок здійснення легалізації органів самоорганізації населення; - Порядок делегування повноважень сільськими, селищними, міськими радами органам самоорганізації населення.
	забезпечити приведення міністерствами, іншими органами центральної виконавчої влади своїх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом.	
	4. Сільські, селищні, міські ради в тримісячний термін після набрання чинності цим Законом приймають рішення, спрямовані на регламентацію правового статусу органів самоорганізації населення у відповідних населених пунктах згідно із цим законом.	
4. Визнати такими, що втрачають чинність з дня набрання чинності цим Законом:		

Додаток Д

Таблиця Д. 1.

Організаційно-правові форми територіальної самоорганізації населення в Україні

№ №	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» (1).	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 (2).

Продовження табл. Д. 1.

3	Нормативна мета створення	Основними завданнями органів СОН 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.	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.	Створюється для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів.	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 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) [3].

Продовження табл. Д. 1.

4	Орган / організація	Орган	Організація	Організація	Організація
5	Наявність членства	Немає	Існує	Існує	Існує
6	Територія діяльності	Територією, у межах якої діє орган СОН, 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 СОН 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 унеможливлює його відновлення або ремонт; – відчуження житлового комплексу за рішенням суду; – придбання однією особою всіх приміщень у житловому комплексі.	У законодавстві не передбачені	У законодавстві не передбачені

Продовження табл. Д. 1.

8	Вид легалізації	Реєстрація або повідомлення про існування	Реєстрація	Реєстрація або повідомлення про існування	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 СОН 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.

Продовження табл. Д. 1.

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

Примітки.
1. Ще одне визначення органів СОН надається у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні»
2. Правила утримання жилих будинків та прибудинкових територій: затверджені наказом Держжитлокомунгоспу України від 17 травня 2005 року № 76 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 35. – Ст. 2158.
3. Примірний статут житлово-будівельного кооперативу: Затверджений постановою Ради Міністрів УРСР від 30 квітня 1985 року № 186 // Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua.

Додаток В

Таблиця В. 1.

Кількість ОСББ* в Україні у 2004 –2009 роках

№ №	**Назва**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009 (січень – червень)**
1	Всього суб'єктів у ЄДРПОУ	981054	1023396	1070705	1133200	1187020	1240776
2	ОСББ	2833	3430	4159	5295	6848	9439
3	Відсоток ОСББ серед суб'єктів ЄДРПОУ	0,29	0,34	0,39	0,47	0,58	0,76

Примітка. Враховано як ОСББ, так і органи СОН, легалізовані як юридичні особи.