



КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

Л. А. Музика*, О. А. Музика-Стефанчук**

ПРО ДЕЯКІ ФОРМИ УЧАСТІ ЧЛЕНІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ

Однією із форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення¹ є створення органів самоорганізації населення. Такими органами, відповідно до ст. 14 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р.² та норм Закону “Про органи самоорганізації населення” від 11 липня 2001 р.³, є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети. Легалізація зазначених об’єднань як суб’єктів самоврядування у порядку, передбаченому ст. ст. 8-13 Закону “Про органи самоорганізації населення”, відбувається за дозвільним принципом, що суперечить ідеям свободи, відповідно до яких вони повинні легалізуватися за сповіщувальним принципом⁴. Саме тому і не потрібна прив’язка, що міститься у ст. 11, яка має назву “Термін повноважень органу самоорганізації населення”. В ній, зокрема, передбачається, що зазначені органи обираються терміном на строк повноважень відповідної ради, якщо інше не передбачене рішенням ради чи положенням про орган самоорганізації населення. В даному разі законодавець нехтує таким загальним принципом місцевого самоврядування, як самостійність його органів. Підзвітність, підконтрольність та відповідальність перед відповідною радою (п. 6 ст. 5 Закону) — це одне, проте ми маємо пряму підпорядкованість, що є неприпустимим.

Основними завданнями органів самоорганізації є:

- 1) створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції та 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 (п. 3 ст. 3 Закону).

© Музика Л. А., Музика-Стефанчук О. А., 2008

* доцент кафедри цивільного, господарського права та процесу Академії адвокатури України (м. Київ), кандидат юридичних наук

** доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права, кандидат юридичних наук

¹ У науковій літературі неодноразово зазначалося про необхідність розроблення законодавчого визначення дефініції “питання місцевого значення”. Див.: *Прієшкіна О. В.* Правове регулювання безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2003. — С. 14; *Первомайський О. О.* Місцеве самоврядування в Україні: приватно- та публічно-правові аспекти // *Актуальні проблеми держави і права*: 36. наук. пр. — Одеса, 2001. — Вип. 12. — С. 282.

² ВВР. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

³ ВВР. — 2001. — № 48. — Ст. 254.

⁴ *Сушинський О.* Ідея контролю в самоорганізації громад // *Проблеми малих міст України: розвиток самоврядування і реформування місцевого господарства в контексті національних традицій і світового досвіду: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, Золочів — Львів, 27-28 травня 2000 р.* — Л., 2000. — С. 46.



Відповідно до ст. 6 Закону обирати та бути обраними до органів самоорганізації можуть жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території. Забороняється будь-яке обмеження права цих жителів на участь у відповідному органі самоорганізації населення залежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, мовних або інших ознак. Закон оперує поняттям “жителі”, і хоча у цій статті не згадується про належність жителів до громадян України, водночас і перелік обмежувальних ознак не є вичерпним. Це в свою чергу дає нам право стверджувати, що наведені права поширюються і на негромадян України — іноземців та осіб без громадянства.

Орган самоорганізації населення створюється за територіальною ознакою. Територією, у межах якої діє цей орган, може бути частина території села, селища, міста, району у місті, у межах якої проживають жителі, які обрали цей орган.

Ст. 8 Закону “Про органи самоорганізації населення” визначається порядок ініціювання створення органу самоорганізації населення. А саме: “з ініціативою про створення органу самоорганізації населення до сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі їх 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”. З наведеної норми, на жаль, не випливає відповідь на запитання про долю тих мешканців відповідної території, які не висловили згоди чи бажання на створення відповідного органу самоорганізації населення. Адже об’єднуватися чи ні — є їхнім правом, а не обов’язком. Тоді, у разі створення, наприклад, будинкового комітету, буде існувати цей комітет і його “опозиція”? Не зрозуміло також, яким буде розподіл повноважень між членами та нечленами комітету в наведеному нами випадку.

Свого часу відомим одеським юристом О. Г. Мучніком був підготовлений проект статуту територіальної громади м. Одеси, який отримав назву “Хартія міста Одеси”⁵. Торкаючись питання створення органів самоорганізації населення, він запропонував побудувати їх структуру за принципом “матрьошки”: одесити, які мешкають в одному будинку, мають право створити орган самоорганізації населення мешканців цього будинку. Більшість органів самоорганізації населення мешканців будинків, розташованих на одній вулиці (кварталі), мають право створити орган самоорганізації населення мешканців вулиці (кварталу) Одеси, а потім — об’єднатися у межах району. Не виключається можливість створення й інших подібних органів. Однак запропоновані положення суперечать нормам Конституції та Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”, де не передбачено, що створення органу самоорганізації населення більш високого рівня залежить від створення відповідних органів на базовому рівні (будинків, вулиць, кварталів).

Цікавими, на нашу думку, є положення наведеного проекту Хартії, в яких розглядається питання про роль органів самоорганізації населення в управлінні комунальною власністю та взаємодії цих органів із відповідними органами місцевого самоврядування. Так, органи самоорганізації розглядаються як один із суб’єктів управління комунальним майном, за ними закріплюється право передавати його на договірній основі до управління відповідних рад⁶.

У п. 2 ст. 19 Закону “Про органи самоорганізації населення” передбачено, що формою роботи органу самоорганізації населення є засідання. Передбачено, що ці засідання скликаються керівником органу або його заступником з урахуванням необхідності, але не рідше одного разу на квартал. На жаль, законодавець не передбачив жодних наслідків у разі недотримання наведеної вимоги щодо періодичності скликання зборів.

Серед підстав дострокового припинення повноважень органу самоорганізації ст. 25 Закону визначає:

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, а також саморозпуску — за рішенням зборів (конференції) відповідних жителів;

⁵ Мучник О. Г. Хартія міста Одеси: Проект. — Одеса, 1999. — 48 с.

⁶ Орловський О. Проблеми регламентації статуту органів самоорганізації населення в проектах статуту територіальної громади міста Одеси // Актуальні проблеми держави і права: 36. наук. пр. — Одеса, 2001. — Вип. 12. — С. 26.



3) порушення Конституції та законів України, інших актів законодавства — за рішенням суду;

4) перебудова або реорганізація 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.

Важливим також є питання щодо цільового використання коштів місцевого бюджету органами самоорганізації населення. Необхідно, щоб органи самоорганізації населення подавали детальні звіти про використання коштів. Відповідні розпорядники бюджетних коштів в органах самоорганізації населення повинні складати та подавати до відповідних місцевих фінансових органів детальні звіти, що містять бухгалтерські баланси, дані про виконання кошторисів, результати діяльності тощо. Звітність може бути: місячна, квартална та річна. Для прикладу можна взяти до уваги порядок звітності про виконання бюджетів (ст. 58-61, 80 Бюджетного кодексу України). Можливо, варто запропонувати “примірний звіт” для всіх органів самоорганізації населення. У будь-якому випадку необхідно розробити порядок звітності органів самоорганізації населення, які отримують бюджетні кошти, оскільки така звітність безпосередньо впливає на звітність про виконання відповідного бюджету.

Як показав запропонований нами короткий аналіз норм Закону “Про органи самоорганізації населення”, його положення у цій сфері потребують більш чіткого і логічного викладення.

Ще одним способом організації діяльності відповідних територіальних громад є створення об'єднання співвласників багатоквартирного будинку. 29 листопада 2001 р. Верховною Радою України був прийнятий Закон “Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку”⁷. Цим Законом визначені правові та організаційні засади створення, функціонування, реорганізації та ліквідації об'єднань власників жилих і нежених приміщень багатоквартирного будинку, захисту їхніх прав та виконання обов'язків щодо спільного утримання багатоквартирного будинку. Відповідно до ст. 1 Закону об'єднання співвласників (далі — об'єднання) — це юридична особа, створена власниками для сприяння використанню їхнього власного майна та управління і використанню неподільного та загального майна. Зазначимо, що до загального майна законодавець відносить частину допоміжних приміщень житлового комплексу, що можуть використовуватися згідно з їх призначенням на умовах, визначених у статуті об'єднання. Це кладові, гаражі, в тому числі підземні, майстерні тощо. Щодо неподільного майна, то це неподільна частина житлового комплексу, яка складається із частини допоміжних приміщень, конструктивних елементів будинків, його технічного обладнання, що забезпечують належне функціонування жилого будинку.

Передбачає також можливість створення асоціації власників жилих будинків — юридичної особи, що представляє спільні інтереси об'єднань. У даному контексті варто відмітити неточність аналізованого положення. Маємо термін “асоціація власників жилих будинків”. При буквальному тлумаченні норми вбачається, що йдеться саме про власників жилих будинків, а не про співвласників одного жилого будинку. Тим самим наведена норма суперечить і ч. 4 ст. 28 цього ж Закону, де мовиться про ліквідацію об'єднання і серед підстав є: придбання однією особою всіх приміщень у житловому комплексі. На нашу думку, логічним було б визначити так: “асоціація власників жилих та нежених приміщень багатоквартирного будинку”. Запропоноване нами уточнення цілком відповідає сутності цього Закону. Так, у ст. 6 передбачено, що об'єднання може бути створене в будинку будь-якої форми власності з числа тих, хто приватизував або придбав квартиру, а також власника будинку або його уповноваженої особи, власників жилих приміщень, а також власників нежених приміщень.

У Законі “Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку”, на жаль, не визначено, які відносини складаються між об'єднанням власників і рештою мешканців-власників, які не побажали входити до об'єднання, та невласників жилих і нежених приміщень. Так, для створення об'єднання скликаються установчі збори, які є правомочними, якщо на них присутні більше 50 % власників. Однак із даної норми не зрозуміло, що

⁷ ВВР. — 2002. — № 10. — Ст. 78.



означає “50 % власників”: це 50 % власників жилих і нежилих приміщень чи 50 % власників, які погодилися на об’єднання. Звісно, норми законів потребують однозначного їх розуміння, і тому наведена нами нелогічність не повинна мати місце у майбутньому.

Недостатнє чітке формулювання окремих положень зазначеного закону та Закону “Про приватизацію державного житлового фонду” від 19 червня 1992 р.⁸ (ст. 1, п. 2 ст. 10) спричинили неоднозначне їх застосування органами державної влади, в тому числі судами та органами місцевого самоврядування. Це і стало підставою для розгляду відповідної справи у Конституційному Суді України⁹.

Так, окремі органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, а також деякі суди дотримуються точки зору, згідно з якою власники приватизованих квартир водночас є і співвласниками допоміжних приміщень багатоквартирного будинку (підвалів, горищ, сходів, колясочних тощо). Таке право у власників квартир, на їх думку, виникає з моменту приватизації житла, а тому без їхньої згоди не можна здійснювати будь-які юридичні дії щодо допоміжних приміщень (продавати, здавати в оренду, передавати у користування, перебудовувати тощо).

Інші органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, а також окремі суди виходять з того, що власники приватизованих квартир для набуття права спільної власності на допоміжні приміщення мають здійснити з цією метою ще й додаткові дії — створити товариство чи об’єднання співвласників багатоквартирного будинку і обов’язково вступити до нього, прийняти будинок на свій баланс, укласти договір з постачальниками комунальних послуг, сплатити збір за користування цими послугами, зареєструвати допоміжні приміщення в бюро технічної інвентаризації. Таке розуміння і відповідно застосування цих положень Закону “Про приватизацію державного житлового фонду” призвело, на думку суб’єктів права на конституційне звернення і конституційне подання, до порушення гарантованих ч. 1, 4 ст. 41 Конституції України прав громадян на здійснення ними права власності, а також права на його захист у судовому порядку (ст. 55).

Розглянувши справу, Конституційний Суд України 2 березня 2004 р. прийняв відповідне рішення і вирішив, зокрема, що:

1) допоміжні приміщення (підвали, сараї, кладовки, горища, колясочні і т. і.) передаються безоплатно у спільну власність громадян одночасно із приватизацією ними квартир (кімнат у квартирах) багатоквартирних будинків. Підтвердження права власності на допоміжне приміщення не потребує здійснення додаткових дій, зокрема створення об’єднання співвласників багатоквартирного будинку, вступу до нього.

2) власник (власники) неприватизованих квартир багатоквартирного будинку є співвласником (співвласниками) допоміжних приміщень на рівні з власниками приватизованих квартир.

3) питання щодо згоди співвласників допоміжних приміщень на надбудову поверхів, улаштування мансард у багатоквартирних будинках, на вчинення інших дій тосовно допоміжних приміщень (оренда тощо) вирішуються відповідно до законів України, які визначають правовий режим власності.

На нашу думку, деякі із наведених положень рішення Конституційного Суду України є доволі спірними. Так, для обґрунтування наведеного вище п. 2 резолютивної частини рішення зазначено, що відповідно до Конституції України всі суб’єкти права власності рівні перед законом. У багатоквартирних будинках, де не всі квартири приватизовані чи приватизовані повністю, власник (власники) неприватизованих квартир (їх правонаступники) і власники приватизованих квартир багатоквартирного будинку є рівноправними співвласниками допоміжних приміщень. Вони є рівними у праві володіти, користуватися і розпоряджатися допоміжними приміщеннями. Ніхто з власників квартир не має пріоритетного права користуватися та розпоряджатися цими приміщеннями, в тому числі і з питань улаштування мансард, надбудови поверхів і т. ін. Дійсно, всі власники є рівними у своїх правах. Однак у даному випадку мова йде про власників і не власників квартир. Тому, видається, говорити про рівність прав даних суб’єктів є некоректним.

⁸ ВВР. — 1992. — № 36. — Ст. 524.

⁹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Ярового Сергія Івановича та інших громадян про офіційне тлумачення положень пункту 2 статті 10 Закону України “Про приватизацію державного житлового фонду” та за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень статей 1, 10 цього Закону (справа про права співвласників на допоміжні приміщення багатоквартирних будинків) від 02.03.2004 р. № 4-рп/2004 // ОВУ. — 2004. — № 10. — Ст. 624.