

**ПРАВОВИЙ СТАТУС ІНСТИТУТІВ
САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ**

Розкрито проблемні питання процедури припинення органів самоорганізації населення. Розглянуто правовий статус і повноваження керівництва та членів цих органів.

In the article the author is disclosed the problems of the cessation of the population self-organization bodies. There are legal status and competence of administration and members of these organs.

Ефективна реалізація завдань і функцій, покладених на органи самоорганізації населення, можлива лише за умови чіткого розподілу функціональних обов'язків між їх членами, що є однією з важливих організаційних форм їх діяльності. Організаційно-розпорядчу роботу здійснюють керівник органу та його заступник, а матеріально-технічним забезпеченням діяльності органу займається його секретар. Повноваження керівника органу починаються з моменту легалізації останнього, відповідно, і припинення повноважень керівника пов'язано із припиненням органу. Цю процедуру детально не регламентовано чинним законодавством, а отже, вона потребує не лише наукового вивчення, але й деталізації в локальному законодавстві.

Проблеми правової природи, легалізації та організації діяльності органів самоорганізації населення були предметом дослідження О. Батанова, М. Мягченка, С. Саханенка та ін. Але статус керівництва та членів органів самоорганізації населення комплексно не досліджувався. Метою даної статті є визначення правового статусу та повноважень керівництва та членів органів самоорганізації населення, а також проблем припинення вказаних органів.

Виходячи з аналізу чинного законодавства про органи самоорганізації населення та практики їх діяльності, можна зробити висновок, що значну роботу зі сприяння реалізації завдань, покладених на цей орган, виконують окремі його члени. За рішенням органу чи за дорученням його керівника або заступника вони застосовують такі заходи: а) організують населення, яке проживає на території діяльності органу, на виконання конкретних завдань; б) провадять перевірки щодо вирішення питань, що стосуються повноважень органу, скарг і заяв громадян; в) готують окремі питання на розгляд органу; г) перевіряють виконання його рішень. Від активності членів цього органу залежить рівень його роботи, виконання його головного завдання – широкого розвитку ініціативи й самодіяльності громадян, постійного і всебічного сприяння місцевим радам, їх виконавчим комітетам у здійсненні ними завдань місцевого самоврядування.

Як уже зазначалося, за загальним правилом члени органу самоорганізації виконують свої обов'язки на громадських засадах, тобто без оплати праці, а конкретні їх права й обов'язки визначаються в Положенні про цей орган. У цьому документі доцільно передбачити (така пропозиція є в розробленому нами Типовому положенні) права членів органу, зокрема брати участь у його засіданнях, маючи при цьому вирішальний голос; входити до складу постійних і тимчасових комісій органу; вносити пропозиції щодо порядку денного його засідань; брати участь у засіданнях постійних і тимчасових комісій органу, до складу яких вони не входять, але з правом дорадчого голосу та ін.

Члени органу самоорганізації населення також вправі брати участь у засіданнях відповідних місцевих рад та їх виконавчих органів, які мають відношення до їх діяльності, а також у розгляді питань, ініційованих органом самоорганізації населення, з правом дорадчого голосу (ч. 3 ст. 27 Закону), яке полягає в можливості активної участі в засіданні (підготовка доповіді щодо винесених питань на розгляд у засіданні, участь в їх обговоренні тощо).

До обов'язків членів розглядуваного органу необхідно віднести обов'язок виконувати вимоги Положення про орган самоорганізації населення, брати участь у засіданнях органу та його комісій, членом яких вони є, сприяти залученню жителів відповідної території до виконання його повноважень тощо.

Так, у Положенні про орган самоорганізації населення – будинковий комітет “Адміральський дворик” Ленінського р-ну (м. Севастополь) передбачаються такі права й обов'язки членів комітету: 1) виконання обов'язків, покладених на них комітетом і закріплені головою, в межах повноважень, визначених Положенням; 2) за дорученням комітету або його голови ведення прийому громадян з питань роботи комітету; 3) участь у роботі робочих органів, створених комітетом; 4) сприяння реалізації рішень комітету, що стосуються покладених на них обов'язків, контроль їх виконання; 5) участь у засіданнях комітету з правом вирішального голосу, внесення пропозицій щодо порядку денного, обговорення питань і прийняття рішень; у разі незгоди з прийнятим рішенням члени органу викладають власну думку й додають її до протоколу; 6) участь у розгляді листів, скарг і заяв громадян з кола питань, які стосуються сфери діяльності комітету.

Оскільки зі змісту статей 20 і 22 Закону випливає, що органи самоорганізації виконують організаційно-розпорядчі функції, можна зробити висновок, що члени конкретного органу, які працюють там на постійній основі (керівник і секретар), фактично підпадають під ознаки посадової особи органу місцевого

самоврядування. Згідно з положеннями ст. 2 Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”, посадовцем цих органів вважається особа, яка працює в них, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. У той же час чинне законодавство не відносить членів органу самоорганізації населення, які працюють у ньому на постійній основі, до категорії цих службовців, відповідно, на них не поширюються положення вищевказаного Закону.

Керівник органу самоорганізації населення – це особа, яка обирається зборами (конференцією) жителів за місцем проживання, очолює цей орган і наділена відповідними повноваженнями зі здійснення організаційно-розпорядчих функцій у порядку, передбаченому Положенням про цей орган (ч. 1 ст. 22 Закону). Керівник, як і інші члени органу самоорганізації, працює в ньому на громадських засадах, але за рішенням зборів (конференції) жителів за місцем проживання може працювати й на постійній основі. У такому разі він отримує заробітну плату за рахунок коштів, переданих відповідною радою органу самоорганізації населення з місцевого бюджету.

Повноваження керівника органу самоорганізації населення починаються з моменту легалізації останнього, тобто з початком здійснення ним своїх повноважень. Відповідно, повноваження керівника припиняються з припиненням повноважень органу самоорганізації населення. Але Положення про орган самоорганізації повинно передбачати підстави дострокового припинення повноважень керівника. Як свідчить практика, до таких підстав належать: а) відставка керівника органу за власним бажанням; б) неможливість виконання обов’язків за станом здоров’я; в) невиконання або неналежне виконання керівником покладених на нього обов’язків; г) смерть; д) невиконання рішень відповідної ради та її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови тощо.

Ініціаторами дострокового припинення повноважень керівника органу самоорганізації можуть виступати його члени, відповідна місцева рада, сільський, селищний, міський голова, голова районної в місті ради або жителі відповідної території в порядку, передбаченому Положенням про орган самоорганізації населення. Рішення про дострокове припинення повноважень керівника цього органу приймається зборами (конференцією) жителів за місцем проживання.

Частина 2 ст. 22 Закону визначає повноваження керівника органу самоорганізації, які можна поділити на такі: 1) представницькі (представляє цей орган у відносинах з фізичними та юридичними особами); 2) організаційні (організує роботу органу; виконання його рішень; скликає і проводить його засідання); 3) виконавчо-розпорядчі (виступає розпорядником коштів органу самоорганізації, підписує рішення, протоколи та інші документи; виконує доручення органу). Крім того, керівник органу самоорганізації може наділятися іншими повноваженнями щодо забезпечення організації роботи органу з метою ефективного виконання покладених на нього завдань. Наприклад, у Положенні про орган самоорганізації населення – будинковий комітет “Адміральський дворик” (Ленінського р-ну м. Севастополь) крім наведених у Законі, передбачаються й інші повноваження. Так, керівник органу: а) розподіляє повноваження й дає доручення своєму заступникові, секретареві або іншим членам комітету, сприяє їх виконанню, а також контролює їх роботу; б) представляє комітет щодо входження до вуличного та квартального комітетів або до комітету мікрорайону; в) планує роботу комітету на місяць, квартал, півроку з урахуванням його завдань, прийнятих зборами жителів будинків і поставлених перед комітетом, а також повноважень, делегованих Ленінською райрадою; г) організує виконання запланованих заходів; д) звітує про виконання плану перед членами комітету не рідше одного разу на квартал; е) бере участь у засіданнях Ленінської райради з правом дорадчого голосу при розгляді питань, які ініційовані комітетом або які стосуються його діяльності, та ін.

На нашу думку, така деталізація повноважень керівника є позитивним досвідом практичної діяльності органів самоорганізації населення.

За відсутності керівника органу самоорганізації населення або неможливості виконання ним власних обов’язків його повноваження здійснюють заступник або секретар у порядку й межах, передбачених Положенням про цей орган. Якщо повноваження керівника припиняються достроково, в Положенні про орган самоорганізації доцільно передбачити, щодо обрання нового керівника за рішенням зборів (конференції) жителів виконання його повноважень теж покладесться на вказаних осіб, що, приміром, закріплено в Положенні про орган самоорганізації населення – будинковий комітет “Адміральський дворик” (Ленінського р-ну м. Севастополь). Цей документ визначає такі повноваження заступника керівника будинкового комітету: а) здійснення повноважень на громадських засадах і виконання доручень голови й комітету; б) виконання повноважень керівника при його відсутності та інших обов’язків, визначених законами та цим Положенням для керівника, крім права розпорядження фінансовими коштами.

Згідно з положенням ст. 10 Закону, секретар органу обирається на зборах (конференції) жителів за місцем проживання. При цьому обраною вважається особа, за яку проголосувало понад половини учасників зборів (конференції) жителів за місцем проживання. Стаття 23 Закону встановлює перелік повноважень секретаря органу, що переважно мають організаційний характер і спрямовані на забезпечення організації роботи органу й виконання його рішень. На нього покладаються такі дії: а) підготовка засідань органу й питань, що виносяться на його розгляд, повідомлення членів органу самоорганізації та жителів, які проживають на відповідній території, про час і місце його проведення; б) ведіння діловодства, оформлення прийнятих рішень відповідно до вимог державного стандарту, зберігання документів органу та інших

архівних матеріалів, пов'язаних з його діяльністю; в) своєчасне доведення до відповідних підприємств, установ, організацій і фізичних осіб рішень органу; г) контроль за виконанням його рішень; д) виконання інших, передбачених Положенням про орган самоорганізації населення обов'язків. Як уже зазначалося, за відсутності або неможливості виконання обов'язків керівником органу або його заступником ці повноваження виконує секретар органу.

Поряд з указаними повноваженнями Положення про орган самоорганізації населення – будинковий комітет “Адміральський дворик” (Ленінського р-ну м. Севастополь) закріплює, що секретар комітету вправі збирати інформацію й відомості від членів комітету й жителів, необхідні для підготовки і проведення засідань комітету або зборів (конференції) жителів, скликати й вести засідання комітету у випадках тимчасового заміщення голови комітету, а також за рішенням зборів може працювати на постійній основі з оплатою праці за рахунок належних комітету коштів.

Припинення повноважень керівництва та членів органу самоорганізації населення пов'язано із процесом припинення діяльності самого органу. Аналіз норм Закону свідчить, що достроково припинення діяльності органів самоорганізації населення можливо або у зв'язку із закінченням строку діяльності органу, якщо він створювався на строк функціонування відповідної місцевої ради, або на менший строк. Інші підстави та порядок припинення діяльності цього органу необхідно передбачати в його Положенні. Практика, на жаль, показує, що Положення про органи самоорганізації населення містять, як правило, лише ті підстави цього процесу, які передбачені Законом.

Наприклад, Положення про будинковий комітет житлового фонду територіальної громади м. Бердянська не містить ні підстав, ні порядку припинення діяльності органу самоорганізації. Лише в п. 3.3 цього документа є вказівка на можливість дострокового припинення повноважень членів органу зборами квартиринаймальників і власників житлових приміщень або зборами їх представників [2, с. 492]. Положення про будинковий комітет “Адміральський дворик” (Ленінського р-ну м. Севастополь) установлює, що його діяльність може бути достроково припинена за таких умов: а) невиконання ним рішень Ленінської райради або Ленінської райдержадміністрації – на підставі рішення першої; б) невиконання рішень зборів жителів будинків, які створили цей орган, або своїх повноважень, а також при саморозпуску – за рішенням зборів цих жителів; в) порушення Конституції, законів України чи інших актів законодавства – за рішенням суду; г) вибуття або добровільного виходу зі складу комітету понад половини його членів – за рішенням Ленінської райради. Дострокове припинення повноважень комітету тягне за собою припинення його діяльності.

Вбачається за потрібне запропонувати вдосконалення розділів Положень про органи самоорганізації населення, присвячені порядку припинення діяльності цих органів. Оскільки Законом передбачається необхідність повернення фінансових і матеріальних ресурсів місцевій раді, яка давала згоду на його створення, можна зробити висновок, що раді передаються лише ті ресурси, які надавалися нею для здійснення власних і делегованих повноважень органу самоорганізації. Однак фінансові кошти й майно, які передавалися органу самоорганізації як внески фізичних і юридичних осіб, відповідно, не передаються сільській, селищній, міській чи районній у місті (в разі її створення) раді.

Існує певна проблема щодо долі фінансових і матеріальних ресурсів, які не передавалися органу самоорганізації населення місцевою радою, а належать йому на праві власності і сформовані за рахунок добровільних внесків фізичних і юридичних осіб та інших надходжень, не заборонених законодавством. На нашу думку, треба, щоб у передбаченому Цивільним кодексом України порядку в місцевих засобах масової інформації було надруковано повідомлення про ліквідацію органу самоорганізації населення та виявлення можливих кредиторів. Якщо таке майно або фінансові кошти мали цільове призначення, то за наявності відповідних вимог кредитора вони йому повертаються. Якщо ж таких вимог не було пред'явлено, то загальними зборами (конференцією) громадян за місцем проживання приймається відповідне рішення про передачу такого майна або фінансових коштів у комунальну власність з урахуванням цілей, для яких його було передано.

Отже, при аналізі норм Закону, які закріплюють порядок припинення діяльності органу самоорганізації, варто звернути увагу на те, що вони не містять процедури повернення фінансових і матеріальних ресурсів відповідній місцевій раді і порядку ліквідації досліджуваного суб'єкта. Необхідно на законодавчому рівні детально передбачити (виписати) ці дві процедури, заповнивши існуючі прогалини, що ми і пропонуємо в розробленому Положенні. Загальні ж положення процедури ліквідації юридичних осіб передбачені в Цивільному кодексі України. Ось чому при визначенні порядку припинення діяльності (ліквідації) органу самоорганізації населення – юридичної особи пропонуємо виходити із норм Кодексу. Зокрема, рекомендується врахувати такі моменти: 1) створити ліквідаційну комісію, до складу якої включити представників місцевої ради або її виконавчого органу, органу самоорганізації, який ліквідується, та жителів відповідної території. Такий склад комісії гарантує, з одного боку, дотримання законодавства, а з іншого – недопущення зловживань (наприклад, незаконного привласнення таких ресурсів) з будь-якої сторони; 2) ліквідаційна комісія з моменту її створення наділяється відповідними повноваженнями щодо передачі фінансів і майна органом самоорганізації відповідній місцевій раді; 3) вона не припиняє своєї діяльності до моменту, поки не буде вирішено юридичну долю всього майна й фінансових ресурсів, що перебували в оперативному управлінні органу самоорганізації населення. Із цією метою комісія виявляє

боржників і кредиторів органу шляхом перевірки бухгалтерської документації, інших документів та опублікування в місцевій пресі оголошення про припинення повноважень органу самоорганізації населення;

4) діяльність ліквідаційної комісії оформляється документально, підсумкові рішення підписуються всіма членами комісії.

Ст. 25 Закону містить таку підставу дострокового припинення повноважень досліджуваного органу, як перебудова або реорганізація будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів, районів у містах, сіл, селищ, якщо вони пов'язані з відселенням (переселенням) жителів, які брали участь у зборах (конференції), що заснували цей орган. За такого випадку дострокове припинення функціонування органу самоорганізації є не видом його муніципально-правової відповідальності, а наслідком перепланування території, на якій мешкають жителі, які його обрали. У випадку дострокового припинення повноважень органу самоорганізації населення припиняється його діяльність.

Література:

1. Закон України "Про органи самоорганізації населення" від 11 липня 2001 р. // ВВР України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.
2. Муніципальний рух: новий етап розвитку // Муніципальний рух в Україні – 10 років розвитку: матер. VII Всеукр. муніцип. слухань, м. Бердянськ, 6 – 8 вересня 2001 р. – К. : Логос, 2002. – 560 с.

Надійшла до редколегії 24.12.2009 р.