

УДК 35

## Удосконалення законодавчого забезпечення діяльності органів самоорганізації населення

Я.Б. ЄДИНАК

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: edinak\_ya@mail.ru

### Авторське резюме

Аналізується сучасний стан діяльності органів самоорганізації населення у відповідності до норм чинного законодавства. Обґрунтовується необхідність перегляду на законодавчому рівні нормативних актів, які визначають умови створення та діяльності органів самоорганізації населення та приведення їх у відповідність до сучасних норм. Незважаючи на існування законодавчого підґрунтя діяльності органів самоорганізації населення, у правовому полі залишається низка проблемних питань щодо порядку їх створення, реєстрації, визначення їх статусу як платників податку, продовження та припинення повноважень, а також у сфері обліку громадян, які проживають у приватному секторі міста. Проблеми діяльності органів самоорганізації населення більшою мірою виникають внаслідок «невідповідності» основного нормативно-правового акту, який регламентує їхню роботу до сучасних умов.

**Ключові слова:** органи самоорганізації населення, територіальні та квартальні комітети, легалізація, адміністративні послуги, довідка, збори (конференція).

## Improvement of the legal framework of the bodies of self-organization of people activity

YA.B. YEDYNAK

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National  
academy for public administration under the President of Ukraine,  
Dnipropetrovsk, Ukraine, E-mail: edinak\_ya@mail.ru

### Abstract

It is analyzed the state of the activity of the bodies of self-organization of people according to the legislative standards. The necessity of changing of legislation, that determine the demands of creation such bodies, is justified here. Despite the modern legislation there some problems in the order of their creation, registration, definition of their status as a taxpayer, continuing and the termination of their authority, the accounting of the citizens who live in private sector. Problems appears because of disparity of self-governmental legislation to modern circumstances.

**Keywords:** bodies of self-organization of people, territorial and neighborhood committees, legalization, administrative services, reference, meeting (conference).

**Постановка проблеми.** Одним із важливих елементів місцевого самоврядування в Україні є органи самоорганізації населення, правовий статус яких визначено Конституцією України (ч. 5 ст. 140) [1], законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 14) [2] та «Про органи самоорганізації населення»

[3]. Незважаючи на існування законодавчого підґрунтя діяльності органів самоорганізації населення (далі – ОСН), у правовому полі залишається низка проблемних питань щодо порядку їх створення, реєстрації, діяльності тощо. Проблеми діяльності ОСН більшою мірою виникають внаслідок «невідповідності»

© Я.Б. Єдинак, 2014

основного нормативно-правового акту, який регламентує їхню роботу до сучасних умов. 11 липня 2001 р. за №2625-III Верховною Радою України прийнято Закон України «Про органи самоорганізації населення» [3]. З того часу зазначений Закон жодного разу не переглядався на відповідність до нових нормативно-правових актів, норми яких безпосередньо визначають створення та діяльність ОСН. Це й спричинило «невідповідність», яка призводить до ряду колізій під час ініціювання створення, реєстрації, їх діяльності, а також продовження та припинення повноважень ОСН.

**Аналіз досліджень та публікацій.** Питання діяльності органів самоорганізації населення в сучасних умовах є предметом дослідження таких вітчизняних дослідників, як О. Батанова, В. Вакуленка, М. Мягченка, С. Квітки, В. Колтуна, В. Кравченка, О. Орловського, С. Саханенка, А. Ткачука та ін. Переважна більшість праць спрямована на дослідження взаємозв'язку між органами самоорганізації населення та органами місцевого самоврядування; визначення правового статусу діяльності самоорганізації населення, їх повноважень, функцій та критеріїв; унормування законодавчої бази у створенні та діяльності органів самоорганізації населення тощо. У той же час поза увагою науковців залишаються питання врегулювання терміну надання дозволу на створення та реєстрацію органів самоорганізації населення, подвійної процедури їх створення (реєстрації), визначення їх статусу як платників податку, терміну їх повноважень, питання обліку громадян за місцем проживання.

**Метою дослідження** є визначення шляхів удосконалення процесу створення, реєстрації, діяльності, продовження та припинення повноважень органів самоорганізації населення, а також їх участі у процесі обліку громадян за місцем проживання.

**Виклад основного матеріалу.** Дослідження проблеми діяльності ОСН у сучасних умовах необхідно розглядати через перелік таких основних проблем:

1. Термін надання дозволу на ство-

рення та реєстрацію ОСН з набуттям статусу юридичної особи.

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про органи самоорганізації населення» [3] дозвіл на створення ОСН надається відповідною радою. Питання про створення ОСН розглядається на найближчому засіданні ради. Згідно з ч. 5 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] сесія ради скликається по мірі необхідності, але не менше одного разу на квартал. Саме термін прийняття рішення про надання дозволу на створення ОСН має одну із важливих проблем. До недавнього часу ініціативна група зі створення ОСН, не прив'язуючись до дати проведення сесії ради, могла надати за декілька днів (в окремих випадках за день) до проведення сесії ради необхідний пакет документів.

На сьогоднішній день термін надання дозволу на створення ОСН не має чітко визначеного строку. Обумовлено це Законом України «Про доступ до публічної інформації», ч. 3 ст. 15 якого визначає, що проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками, оприлюднюються ними не пізніше як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття [5]. Виходить, що після отримання пакета документів для надання дозволу на створення ОСН, виконавчий комітет відповідної ради перед внесенням питання до порядку денного засідання ради, зобов'язаний оприлюднити не пізніше як за 20 робочих днів проект рішення ради на відповідному офіційному інтернет-ресурсі або в інший спосіб. Виходячи з цього можна зробити висновок, що мінімальний термін розгляду заяви ініціативної групи на отримання дозволу щодо створення ОСН становить 20 робочих днів. Це у кращому випадку. А якщо ініціативна група надасть заяву за декілька днів до засідання ради, то рада зможе розглянути пакет документів вже на наступному засіданні, яке скликається по мірі необхідності, але не менше одного разу на квартал. Тоді при найгірших умовах, термін розгляду питання збільшиться майже

у 4 рази. Не можна залишити осторонь питання терміну реєстрації ОСН. Згідно зі ст. 13 Закону України «Про органи самоорганізації населення» [3] представники, уповноважені зборами (конференцією) жителів за місцем проживання, подають до реєструючого органу (виконачий комітет відповідної ради) заяву. Згідно зі ст. 53 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] засідання виконкому скликаються в міру необхідності, але не рідше одного разу на місяць. Процедура внесення проектів рішень виконкому до порядку денного засідання теж підпадає під дію Закону України «Про доступ до публічної інформації» [5], тобто оприлюднення цих проектів за 20 робочих днів на відповідному офіційному інтернет-ресурсі або в інший спосіб.

Наслідком цього стає розглянута вище ситуація. Різниця між розглядом радою і виконавчим комітетом проявляється лише в терміні. Якщо розгляд питання радою за найнесприятливіших умов складає від одного до декількох місяців, то розгляд виконавчим комітетом складе лише два місяці. Рішення виконавчого комітету про реєстрацію ОСН як юридичної особи є лише проміжним етапом у процедурі набуття повного статусу юридичної особи. Для завершення повного набуття ОСН статусу юридичної особи необхідно здійснити ряд реєстраційних процедур у державного реєстратора, податкової інспекції, статуправлінні, Пенсійному фонді тощо.

Враховуючи всі вказані етапи створення ОСН, можна з впевненістю наголосити, що одна із простих форм участі громадян у вирішенні питань місцевого значення може затягнутися на досить тривалий час, результатом чого стає байдужість жителів завершити те, що розпочато.

2. Подвійне проведення зборів (конференції) жителів за місцем проживання з питання створення ОСН.

Норми Закону України «Про органи самоорганізації населення» [3] досить чітко визначають етапи створення ОСН. Так, п. 3 ст. 8 згаданого Закону визначає, що в протоколі проведення зборів

(конференції) жителів за місцем проживання з питання ініціації створення ОСН повинно бути визначено лише основні напрямки діяльності створюваного ОСН, а абзац 1 п. 2 ст. 9 Закону дозволяє також визначити й назву створюваного ОСН. Отже, розгляд інших важливих питань щодо діяльності ОСН не визначено. Якщо все-таки зборами (конференцією) у першому протоколі буде прийнято рішення про вирішення питання щодо статусу легалізації ОСН, затвердження Положення ОСН тощо, то рада може відмовити у створенні ОСН, оскільки ініціювання створення ОСН було здійснено з порушенням вимог, встановлених Законом. З іншого боку, рада може надати дозвіл на створення ОСН, незважаючи на те, що при ініціації створення ОСН розглядалися й інші питання, не передбачені процедурою. Як показує практика створення ОСН, розгляд на першому зібранні питань, не передбачених процедурою, не є перешкодою при отриманні дозволу на створення ОСН.

Необхідність проведення додаткового зібрання передбачено п. 3 ст. 13 Закону України «Про органи самоорганізації населення», який визначає, що уповноважені зборами (конференцією) жителів за місцем проживання їх представники подають до реєструючого органу заяву, копію рішення відповідної ради про надання дозволу на створення ОСН, протокол зборів (конференції) жителів за місцем проживання з рішеннями про обрання членів органу самоорганізації населення та його персональний склад, про затвердження Положення, про обрання уповноважених представників для проведення реєстрації органу самоорганізації населення [3].

З огляду на це, в будь-якому випадку ініціативній групі необхідно провести додаткові збори (конференції) жителів за місцем проживання, оскільки протокол першого зібрання, в якому обговорено питання щодо форми легалізації, затвердження Положення тощо, не може містити дату, яка передує даті проведення сесії ради з надання дозволу на створення ОСН.

3. Визначення терміну «реєстрація»

ОСН. Як показує практика проведення «реєстрації» ОСН (не залежно від того, реєстрацію здійснює міськвиконком, райвиконком у місті тощо) як юридичної особи, виникає низка непорозумінь між різними державними органами та органами місцевого самоврядування щодо її проведення. Наріжним каменем між ними постає визначення «реєструючий орган» та «державна реєстрація».

Розглянемо детальніше сутність цих двох процедур реєстрації:

- п. 2 ст. 13 Закону України «Про органи самоорганізації населення» визначає, що реєстрація органу самоорганізації населення здійснюється виконавчим комітетом відповідної ради (далі – реєструючий орган) [3].

Рішенням виконавчого комітету відповідної ради визначається реєстрація органу як юридичного суб'єкта, його положення, персональний склад комітету, а також зміни до положення.

- п. 1 ст. 4 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб-підприємців» визначає зміст державної реєстрації: державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців – засвідчення факту створення або припинення юридичної особи, засвідчення факту набуття або позбавлення статусу підприємця фізичною особою, а також вчинення інших реєстраційних дій, передбачених цим Законом, шляхом внесення відповідних записів до Єдиного державного реєстру [4]. Отже, суть державної реєстрації зводиться лише до внесення відповідних записів до Єдиного державного реєстру. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб-підприємців» дія цього Закону поширюється на державну реєстрацію всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, власності та підпорядкування [4].

З огляду на це, реєстрація органу самоорганізації населення має здійснюватися в два етапи: відповідно до ст. 13 Закону України «Про органи самоорганізації населення» – у виконавчому комітеті відповідної ради – «реєструючий орган» [3] та Закону України «Про дер-

жавну реєстрацію юридичних та фізичних осіб-підприємців» – «державним реєстратором» [4]. При цьому пакет документів, який надається державному реєстратору відповідно до ч. 1 ст. 24 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб-підприємців», має містити засвідчену в установленому порядку копію рішення про реєстрацію ОСН у відповідному реєструючому органі – виконавчий комітет відповідної ради [4].

Для зменшення конфузу при реєстрації ОСН доцільно було б внести доповнення до законодавчих актів, які безпосередньо визначають зміст реєстрації ОСН в частині звернення уваги на термінологію, яка застосовується.

#### 4. Статус неприбутковості ОСН.

На сьогодні залишається неврегульованим питання щодо визначення статусу неприбутковості ОСН. Проблема визначення статусу ОСН полягає в тому, що в Законі України «Про органи самоорганізації населення» [3] та Податковому кодексі України [7] немає чіткої норми, яка б відносила ОСН до організацій, які мають право на отримання пільгового режиму оподаткування та присвоєння ознаки неприбутковості у Реєстрі неприбуткових установ та організацій [8].

Відповідно до ст. 16 Закону України «Про органи самоорганізації населення» фінансовою основою діяльності ОСН є:

- кошти відповідного місцевого бюджету, які надаються йому сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою для здійснення наданих органу самоорганізації населення повноважень;

- добровільні внески фізичних і юридичних осіб;

- інші надходження, не заборонені законодавством.

ОСН самостійно використовують фінансові ресурси, отримані з місцевого бюджету, на цілі та в межах, визначених відповідною радою [3]. П. 12 ст. 2 Бюджетного кодексу України [7] визначено, що бюджетні установи – це органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також організації, створенні ними у встановленому порядку,

що повністю утримуються за рахунок відповідного державного або місцевого бюджетів. Бюджетні установи є неприбутковими. Згідно з Реєстром неприбуткових установ та організацій [10] визначено, що установами, організаціями, які створені органами місцевого самоврядування та які утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів є: лікарні ветеринарної медицини, лікарні, санепідемстанції, школи – інтернати, госпіталі, оздоровчі дитячі табори, ДЮСШ, дитячі будинки та інші [10]. Водночас необхідно зважити на той факт, що ОСН не знаходяться на утриманні місцевого бюджету, а лише можуть використовувати кошти, надані відповідною радою. ОСН – це самодостатня форма участі громадськості в управлінні місцевими справами, а тому податковим органам складно визначити статус ОСН.

Надію на вирішення проблеми органи влади та громадськість поклали на Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [7]. Так, ст. 157 Податкового кодексу України визначено перелік неприбуткових установ та організацій, які згідно з вимогами законодавства вносяться в установлений порядку до Реєстру неприбуткових організацій та установ, але знову ОСН, як одна із реальних форм участі жителів у вирішенні питань місцевого значення не втиснулася у визначений перелік. У такому випадку для присвоєння ознаки неприбутковості податковому органу необхідно детально розглянути статутні та установчі документи кожного окремого ОСН (квартильні, вуличні, будинкові інші комітети).

При вирішенні статусу неприбутковості часто говорять, що ОСН у своїй діяльності керуються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2], оскільки входять власне до системи місцевого самоврядування, а відповідно до ст. 157 Податкового кодексу України та Реєстру неприбуткових організацій та установ органи місцевого самоврядування віднесено до переліку неприбуткових установ. Відповідно до цього, ОСН вважають неприбутковою організацією. Можливо, але податкові

органи діють виключно у відповідності до норм чинного законодавства, і будь-які припущення не є доцільними.

#### 5. Термін повноважень ОСН.

Залишається незрозумілим питання щодо терміну повноважень органів самоорганізації населення, адже ст. 11 Закону України «Про органи самоорганізації населення» визначає, що орган самоорганізації населення обирається терміном на строк повноважень відповідної ради, якщо інше не передбачено рішенням ради чи положенням про орган самоорганізації населення [3].

Аналіз ст. 11 вказаного Закону показує, що ті ОСН, які створилися на початку каденції відповідної ради мають найбільший термін повноважень. Чим ближче до завершення повноважень відповідної ради, яка надала дозвіл на створення ОСН, тим менший термін їх дії. Тобто, ті органи, які було створено за декілька місяців до завершення повноважень відповідної ради, після утворення нового складу ради повинні створюватися повторно. Відповідно така процедура не є досить практичною, адже проведення зборів (конференції) жителів за місцем проживання є досить складним процесом. Вирішення цієї проблеми кожним окремим органом місцевого самоврядування реалізовується, виходячи з власних міркувань та досвіду взаємодії з ОСН:

- внесення до Положення ОСН як юридичної особи доповнення в частині того, що ОСН створюється на декілька років або на необмежений термін;
- підготовка за півроку до втрати повноважень ради рішення про продовження терміну повноважень ОСН;
- підготовка рішення ради нового скликання про продовження терміну повноважень ОСН.

З огляду на це, при реєстрації ОСН як юридичної особи, органи місцевого самоврядування намагаються відразу спільно із жителями відповідної території, обговорити термін дії ОСН з наступним його відображенням у Положенні ОСН. Якщо з ОСН, що мають статус юридичної особи, організаційно без додаткових зборів мешканців можна ви-

рішити термін повноважень, то зовсім іншою є ситуація з ОСН, легалізованими шляхом повідомлення. В цьому і в інших випадках (в Положенні ОСН термін повноважень припиняється з терміном відповідної ради) радою нового скликання готується рішення про проведення звітно-виборчих зборів (конференції) по продовженню терміну повноважень ОСН.

Також незрозумілим є питання щодо необхідності проведення перереєстрації ОСН як юридичної особи при закінченні терміну повноважень ради, яка надала дозвіл на створення. Виходить досить складна та водночас незрозуміла ситуація навколо перереєстрації ОСН, оскільки, завершивши процедуру реєстрації ОСН, через деякий час строк повноважень ради, яка надала дозвіл на створення, може закінчитися, а відповідно виходить, що необхідно повертатися до початкової процедури реєстрації ОСН.

Враховуючи всі умови визначення терміну повноважень ОСН, доцільно наголосити, що термін діяльності ОСН повинен носити безстроковий характер як для юридичних осіб, так і для тих, хто легалізований шляхом повідомлення про заснування, та припиняти повноваження лише за умов визначених законодавством.

#### 6. Припинення повноважень ОСН.

Проведення процедури припинення повноважень ОСН не повинна викликати додаткові запитання, але практика показує, що ця процедура не врегульована та має ряд колізій. При припиненні повноважень ОСН як юридичної особи залишається не врегульованим питання щодо того, який орган забор'язаний першим розпочати процедуру припинення повноважень. Згідно з Законом України «Про органи самоорганізації населення», дозвіл на створення надає відповідна рада, реєструє виконавчий комітет відповідної ради, а відповідно до ст. 25 цього Закону рада має право й припинити повноваження ОСН [3]. З цього випливає, що голова або уповноважені особи зборами (конференцією) за місцем проживання повинні в першу чергу отримати рішення ради про припинення

повноважень органу, на підставі якого звернутися в інші органи для завершення процедури припинення повноважень. У п. 2 ст. 34 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб-підприємців», визначено, що державний реєстратор в окремих випадках, передбачених законом, може додатково вимагати від засновників (учасників) або уповноваженого ними органу документ, який підтверджує одержання згоди відповідних органів державної влади на припинення статусу юридичної особи [4]. Отже, припинення повноважень ОСН може здійснюватися без участі органу місцевого самоврядування, який надав дозвіл на створення та здійснив реєстрацію.

Враховуючи вищевказану невідповідність двох законів один одному, в процедурі проведення припинення повноважень ОСН логічно буде зазначити, що в будь-якому випадку, який би з двох органів рада чи інший орган – державний реєстратор не отримав би заяву на припинення повноважень ОСН, вони зобов'язані повідомити один одного про початок та завершення процедури припинення повноважень.

#### 7. Облік громадян за місцем проживання.

Актуальність проблеми полягає у тому, що на даний час функції органу, який здійснює видачу та завірення довідок (про склад сім'ї, про наявність пічного опалення, про відкриття спадщини, виплату недоотриманої пенсії у зв'язку зі смертю пенсіонера, про місце реєстрації/проживання тощо), характеристик та інших актів (довіреності, акти прийому-передачі, договір найму житла інше) громадянам, які проживають у приватному секторі міста (стосується лише тих міст в яких є районний поділ), виконують органи самоорганізації населення – територіальні та квартальні комітети. Такі функції ОСН виникли ще за часів Радянського Союзу, оскільки облік громадян по приватному сектору передбачав взаємопов'язану систему реєстрації/зняття з реєстрації громадян, які проживають у приватному секторі міста. Прийняття Закону України «Про орга-

ни самоорганізації населення» надало можливість легалізувати статус ОСН на законодавчому рівні та визначити умови їх діяльності. Так, п. 12 ст. 14 Закону визначено, що ОСН можуть вести облік громадян за віком, місцем роботи чи навчання, які проживають у межах території діяльності ОСН [3].

На підставі залишків радянської системи територіальної самоорганізації населення та норм Закону до 2004 року проведення окремих дій (відмітка у формі №15 та занесення відповідних відомостей особи до реєстраційної книги комітету) із реєстрації/зняття з реєстрації фізичних осіб по приватному сектору здійснювали ОСН – територіальні та квартальні комітети. З того часу функція реєстрації ОСН громадян виключена, а відповідно постає питання щодо того, який орган і за яким порядком повинен здійснювати заходи з видачі різних довідок громадянам, які проживають у приватному секторі. Такий орган не був утворений, а формально його функції виконують ОСН. Практика сьогодення показує, що територіальні та квартальні комітети не володіють відомостями щодо обліку громадян, які зареєстровані/зняті з реєстрації за місцем проживання.

За 13 років з дня прийняття Закону України «Про органи самоорганізації населення» [3] відбулося реформування системи обліку громадян за місцем проживання, що стосувалося виключно самої системи реєстрації та їх обліку та громадян, які проживають лише у багатоквартирних житлових будинках. Тобто, у багатоквартирних будинках, які обслуговуються ЖЕПами, ОСББ, ЖБК або знаходяться на утриманні інших організацій, система ведення обліку громадян підтримувалася у відповідності до чинного законодавства, що не можна сказати про приватний сектор, який залишався поза реформуванням та лише на рівні самої паспортної системи.

З 01 серпня 2012 р. реєстрацію громадян за місцем проживання здійснює нове відомство – Державна міграційна служба України. З того часу внесено зміни до Порядку реєстрації місця

проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні [9]. Проводяться комплексні заходи щодо передачі реєстраційних картотек обліку місця проживання/перебування фізичних осіб від суб'єктів господарювання, які надають послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій, житлово-будівельних кооперативів, об'єднань співвласників багатоквартирного будинку та молодіжних житлових комплексів до територіальних органів міграційної служби [8].

Відповідно до наказу Міністерства внутрішніх справ України від 22 листопада 2012 р. №1077 «Про затвердження Порядку реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні та зразків необхідних для цього документів» [9] на кожну особу заповнюється реєстраційна картка та адресна картка всіх зареєстрованих/знятих з реєстрації у відповідному місці проживання. До завершення дій із передачі картотек обліку місця проживання/перебування фізичних осіб від суб'єктів господарювання до міграційної служби, видача довідок про склад сім'ї громадянам залишається за суб'єктами господарювання. У цих змінах ОСН знову поза увагою. ОСН не відносяться до суб'єктів господарювання, а лише на громадських засадах можуть представляти інтереси жителів у вирішенні окремих питань місцевого значення.

Крім того, є складною ситуація щодо формування реєстраційних та адресних карток громадян, які проживають у приватному секторі міста. Практика сьогодення показує, що територіальні та квартальні комітети не володіють у повній мірі відомостями щодо обліку громадян, які зареєстровані/зняті з реєстрації, а тому передача від них міграційній службі відомостей громадян, які зареєстровані/зняті з реєстрації по приватному сектору не є можливою.

У цьому зв'язку, отримання відомостей про громадян, які зареєстровані у приватному секторі та занесення їх до реєстраційної і адресної картки, можливо лише при зверненні особи, якій необхідно зареєструватися/знятися з

реєстрації за адресою приватного сектору. З огляду на таку процедуру реєстрації видно, що функція обліку громадян збоку ОСН виключена, а відповідно постає питання щодо того, який орган і за яким порядком повинен здійснювати заходи з видачі довідок громадянам, які проживають у приватному секторі. Така невідповідність призвела до відсутності юридично-налагодженої системи діяльності ОСН в напрямку видачі та завірення довідок, характеристик та інших актів громадянам, які проживають у приватному секторі міста. Результатом таких невідповідностей є незадоволення існуючих потреб громадян на отримання різних видів соціальної допомоги, постановки на квартирний облік, отримання житлово-комунальних послуг, відкриття спадщини тощо. Необхідно також звернути увагу, що сьогодні відсутня уніфікація назв та змісту довідок.

Необхідно зауважити, що вік представників ОСН у переважній своїй більшості складає від 60 до 85 років. Для виконання у повній мірі своїх формально визначених функцій ОСН необхідно знати і правильно застосовувати більше 15 нормативно-правових актів. А враховуючи постійні зміни у законодавстві ще й володіти цими змінами. Тобто ОСН повинен знати, які необхідно вимагати від громадян документи для надання визначеної довідки або іншого акту. Також необхідно звернути увагу на те, що представники ОСН проводять свою діяльність на громадських засадах. Беззаперечно, що це не громадська робота, а повноцінна службова діяльність виконавчого органу місцевого самоврядування.

Сфера видачі довідки суб'єкту звернення (фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг [6]) підпадає під дію п. 3 ст. 3 Закону України «Про адміністративні послуги» та визначається як адміністративна послуга. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або

юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. Суб'єктом надання адміністративної послуги є орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги [6]. Таким чином, ОСН не належить до суб'єктів надання адміністративних послуг, а відповідно не можуть виконувати функції влади. При цьому слід зазначити, що відповідно до п. 7 Прикінцевих положень Закону України «Про адміністративні послуги» Кабінету Міністрів України, органам місцевого самоврядування необхідно забезпечити припинення надання підприємствами, установами, організаціями адміністративних послуг [6].

На яких підставах та повноваженнях територіальні та квартальні комітети здійснюють видачу довідок є незрозумілим. На сьогодні процедура видачі довідок тощо (у містах із районним поділом) у приватному секторі знаходиться у не врегульованому стані. Однією із проблем цього є залишки радянської системи територіальної самоорганізації населення. Шляхи розв'язання проблеми доцільно розглядати через імплементацію таких рекомендацій.

На рівні Кабінету Міністрів України:

- провести аналіз проблеми, яка склалася;
- переглянути нормативну базу у сфері видачі довідок;
- провести уніфікацію форм та змісту довідок;
- відокремити повноваження ОСН з видачі довідок від інших дій, які вони можуть здійснювати з урахуванням інтересів громадян;
- розробити Порядок видачі довідок громадянам, які проживають у приватному секторі міста (в яких є районний поділ);
- запровадити автоматизовану систему обліку громадян, які проживають у приватному секторі міста;
- розробити Порядок періодичного



оновлення даних автоматизованої системи обліку громадян.

Запровадження такої системи дозволить їй ефективно запрацювати лише через визначений проміжок часу. Основою її затримки на початковому етапі стане лише відсутність єдиного (електронного) первинного обліку громадян, які проживають у приватному секторі за визначеною адресою. Наповнення автоматизованої системи даними про громадян та склад їх сімей повинно буде включати в себе періодичне їх отримання від суб'єктів володіння ними: міграційною службою, службою актів цивільного стану, самих громадян тощо. Враховуючи велику кількість даних, які потрібні для оформлення довідки від різних суб'єктів, що ними володіють, доцільно утворити на рівні органу місцевого самоврядування структуру, уповноважену організувати роботу з видачі визначеного переліку довідок, оскільки саме орган місцевого самоврядування є найближчою ланкою у взаємозв'язку між владою та громадою.

Сучасні підходи у державному управ-

лінні з надання адміністративних послуг громадянам повинні бути переглянуті органами влади та приведені у відповідність до сучасних реалій. Адже сфера діяльності ОСН з видачі довідок не підпадає під розуміння адміністративних послуг, оскільки ОСН не є органами державної влади, але водночас здійснюють від їх імені формально визначені функції влади. Незважаючи на таку постановку питання у сфері довідок, беззаперечним фактором є, та повинна бути державна управлінська діяльність у цій сфері, а не громадське ведення системи обліку громадян.

**Висновки.** Діяльність органів самоорганізації населення як одна із форм участі громадян у вирішенні питань місцевого значення залишається нерегульованою. Крім того, відсутність налагодженої системи у сфері видачі довідок громадянам, які проживають у приватному секторі міста не дає сьогодні можливості говорити про громадський контроль у цій сфері, оскільки ОСН може дати оцінку тільки власній діяльності.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Конституція України: Основний Закон України від 26 червня 1996 р. – Режим доступу: [www.zakon4.rada.gov.ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua).
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу: [www.zakon4.rada.gov.ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua).
3. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 р. N 2625-III. – Режим доступу: [www.zakon4.rada.gov.ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua).
4. Про державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб-підприємців: Закон України від 15 травня 2003 р. N 755-IV. – Режим доступу: [www.zakon4.rada.gov.ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua).
5. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. – Режим доступу: [www.zakon4.rada.gov.ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua).
6. Про адміністративні послуги: Закон України від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI. – Режим доступу: [www.zakon2.rada.gov.ua](http://www.zakon2.rada.gov.ua).
7. Податковий кодекс України: Кодекс України від 02 грудня 2010 р. № 2755-VI. – Режим доступу: [www.zakon4.rada.gov.ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua).
8. Про затвердження плану заходів щодо оформлення і видачі паспорта громадянина України та реєстрації місця проживання/перебування фізичних осіб: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 09 жовтня 2013 р. №1000-р. – Режим доступу: [www.zakon4.rada.gov.ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua).
9. Про затвердження Порядку реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні та зразків необхідних для цього документів: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 22 листопада 2012 р. №1077. – Режим доступу: [www.zakon4.rada.gov.ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua).
10. Про затвердження Положення про Реєстр неприбуткових установ та організацій: Наказ Міністерства фінансів України від 24 січня 2013 р. № 37. – Режим доступу: [www.zakon1.rada.gov.ua](http://www.zakon1.rada.gov.ua).

## REFERENCES:

1. Konstytutsiia Ukrainy: Osnovnyi Zakon Ukrainy vid 26 chervnia 1996 r (Constitution of Ukraine Constitution of Ukraine on June 26, 1996). Mode of access: [www.zakon4.rada.gov.ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua).
2. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21 travnia 1997 r. № 280/97-VR (On Local Self-Government in Ukraine: Law of Ukraine of 21 May 1997 p. № 280/97 VR). Mode of access: [www.zakon4.rada.gov.ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua).
3. Pro orhany samoorganizatsii naseleння: Zakon Ukrainy vid 11 lypnia 2001 r. № 2625-III (On the BSP: Law of Ukraine of 11 July 2001 p. N 2625-III). Mode of access: [www.zakon4.rada.gov.ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua).
4. Pro derzhavnu reiestratsiiu yurydychnykh ta fizychnykh osib-pidpriiemtsiv: Zakon Ukrainy vid 15 travnia 2003 r. № 755-IV (On state registration of legal entities and individual entrepreneurs: the Law of Ukraine of 15 May 2003 p. N 755-IV). Mode of access: [www.zakon4.rada.gov.ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua).
5. Pro dostup do publichnoi informatsii: Zakon Ukrainy vid 13 sichnia 2011 r. № 2939-VI (On Access to Public Information: The Law of Ukraine of 13 January 2011 p. № 2939-VI). Mode of access: [www.zakon4.rada.gov.ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua).
6. Pro administrativni posluhy: Zakon Ukrainy vid 06 veresnia 2012 r. № 5203-VI (On Administrative Services: Law of Ukraine dated 06 вересня 2012 р. № 5203-VI). Mode of access: [www.zakon2.rada.gov.ua](http://www.zakon2.rada.gov.ua).
7. Podatkovi kodeks Ukrainy: Kodeks Ukrainy vid 02 hrudnia 2010 r. № 2755-VI (Tax Code of Ukraine: Code of Ukraine dated 02 грудня 2010 р. № 2755-VI). Mode of access: [www.zakon4.rada.gov.ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua).
8. Pro zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo oformlennia i vydachi pasporta hromadianyna Ukrainy ta reiestratsii mistsia prozhyvannia/perebuvannia fizychnykh osib: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 09 zhovtnia 2013 r. №1000-r (On the Action Plan for processing and issuing passport Ukraine and registration of residence / stay individuals: Cabinet of Ministers of Ukraine of 09 жовтня 2013 р. №1000-y). Mode of access: [www.zakon4.rada.gov.ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua).
9. Pro zatverdzhennia Poriadku reiestratsii mistsia prozhyvannia ta mistsia perebuvannia fizychnykh osib v Ukraini ta zrazkiv neobkhidnykh dlia tsoho dokumentiv: Nakaz Ministerstva vnutrishnikh sprav Ukrainy vid 22 lystopada 2012 r. №1077 (On approval of registration of residence and the place of individuals in Ukraine and samples required documents: Decree of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine of 22 November 2012 p. №1077). Mode of access: [www.zakon4.rada.gov.ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua).
10. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Reiestr neprybutkovykh ustanov ta orhanizatsii: Nakaz Ministerstva finansiv Ukrainy vid 24 sichnia 2013 r. № 37 (On approval of the register of non-profit institutions and organizations: Order of the Ministry of Finance of Ukraine of 24 January 2013 p. № 37). Mode of access: [www.zakon1.rada.gov.ua](http://www.zakon1.rada.gov.ua).

**Єдинак Ярослав Богданович** – аспірант

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України

Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29

E-mail: [edinak\\_ya@mail.ru](mailto:edinak_ya@mail.ru)

**Yedynak Yaroslav Bohdanovych** – postgraduate

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine

Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044

E-mail: [edinak\\_ya@mail.ru](mailto:edinak_ya@mail.ru)