

ун-т ім. Т. Шевченка, 2005. – 34 с. 13. Обушний М. І. Теоретико-методологічні засади сучасного українознавства / М. І. Обушний, Т. С. Воропаєва, О. І. Мостяєв // Збірник наукових праць Науково-дослідного інституту українознавства. – Т. XXIII. – К.: НДІ українознавства. – С. 43–54. 14. Пантелеймонов О. Є. Вплив процесів глобалізації на функціонування світового ринку новин і розширення системи інформаційних агентств світу / О. Є. Пантелеймонов // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – К.: Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка, Ін-т міжн. відносин, 2002. – Вип. 32 (III). – С. 71–78. 15. Пантелеймонов О. Є. Інформаційні агентства світу: історія дослідження і сучасні тенденції / О. Є. Пантелеймонов // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – К.: Київ. нац. ун-т ім. Т. Г. Шевченка, Ін-т міжн. відносин, 2001. – Вип. 30

(II). – С. 233–239. 16. Почепцов Г. Г. Информационные войны / Г. Г. Почепцов. – М.: Рефл-бук, 2006. – 576 с. 17. Про інформаційні агентства: Закон України [Електронний ресурс]. – Спосіб доступу: URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=74%2F95-%E2%F0> – Загол. з екрана. 18. Сапунов В. И. Зарубежные информационные агентства / В. И. Сапунов. – СПб.: Изд-во В. А. Михайлова, 2006. – 383 с. 19. Українське національне інформаційне агентство "Укрінформ" [Електронний ресурс]. – Спосіб доступу: URL: <http://ukrinform.ua>. – Загол. з екрана. 20. Українське незалежне інформаційне агентство новин "УНІАН" [Електронний ресурс]. – Спосіб доступу: URL: <http://unian.ua>. – Загол. з екрана.

Надійшла до редколегії 25.10.10

М. Єременко

ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ ЯК СУЧАСНА ФОРМА СПІЛЬНОГО ЗГУРТУВАННЯ УКРАЇНСЬКИХ ГРОМАДЯН

У статті розглянуто особливості формування та функціонування органів самоорганізації населення в незалежній Україні та з'ясовано законодавчі механізми захисту громадою своїх прав.

The peculiarities of formation and functioning of the population's self-organizing bodies in independent Ukraine are described and legal mechanisms of protection of society's rights are shown in the article.

Демократичний рівень розвитку будь-якої країни визначається можливістю її громадян вільно брати участь у суспільно-політичному житті держави, впливати на внутрішню та зовнішню державну політику, законотворення, участь громадян у процесах державного будівництва та в інших сферах суспільної та державної діяльності. Розвиток локальної демократії та реальна участь громадян у вирішенні питань місцевого значення є однією з найважливіших умов побудови громадянського суспільства. А вирішення проблем місцевого розвитку тісно пов'язане з розвитком системи місцевого самоврядування в Україні, однією зі складових якої є органи самоорганізації населення.

З проголошенням незалежності України відкрились широкі можливості для розвитку місцевого самоврядування як одного з основних елементів розвитку демократії в країні. Головною умовою підвищення демократизації України є подальше реформування системи місцевого самоврядування з метою підвищення його ефективності. Громадяни України реалізують свої права на участь у місцевому самоврядуванні через представницькі органи (сільські, селищні та міські ради) та органи самоорганізації населення. Нормативно-правову основу діяльності останніх закладено в Законі України "Про органи самоорганізації населення" від 29.11.01 р. № 2866-III.

Дана наукова розвідка є спробою висвітлити процес зародження та розвитку в новітній Україні органів самоорганізації населення та виявити механізми захисту громадою своїх прав, що є найважливішою умовою побудови громадянського суспільства.

Піднята нами проблема широко досліджується в сучасній Україні. Вітчизняна наука і практика приділяє пильну увагу різним аспектам роботи органів місцевого самоврядування. Питання розвитку місцевого самоврядування висвітлені в працях Б. Адамова, В. Бабича, М. Баймуратова, В. Дорофійска, В. Кампо, В. Куйбіди, О. Лазора, Ю. Лебединського, В. Малиновського, Т. Смирнової, Л. Сушинського, Р. Хоменця. Проблема розвитку органів самоорганізації населення присвячені праці Л.Бойко-Бойчук, Б.Кравченка, М. Мягченка, Н.Нижник, В. Опришка, В. Прошка, М. Пухтинського, С. Саханенка, Ю. Шарова та ін.

Проблему становлення і розвитку ОСН досліджують В. Д. Бондаренко, Г. А. Борщ, І. М. Дробязко, І. Б. Ковтун, Д. В. Кольцова, О. В. Лащенко, В. О. Лактіонов, В. Д. Полтавець, І. І. Розпутенко, О. М. Титаренко, В. О. Федотов. Сучасні тенденції діяльності ОСН в Україні простежуються за нормативно-правовими документами, постановами уряду та іншими законодавчими

актами. Значну увагу даній проблемі приділяє преса, радіо і телебачення.

Однак теоретичні і практичні питання розвитку органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування досліджено меншою мірою. Це насамперед стосується вирішення проблем пов'язаних з їхнім формуванням і функціонуванням. Усе це доводить актуальність і необхідність дослідження зазначених проблем на місцевому рівні. Необхідність подальшого розвитку теорії, розробки практичних рекомендацій щодо розв'язання зазначених питань і обумовило вибір теми дослідження та її актуальність.

У статті ставиться мета проаналізувати особливості формування та функціонування органів самоорганізації населення в незалежній Україні та з'ясувати законодавчі механізми захисту громадою своїх прав як найважливіших аргументів побудови громадянського суспільства.

Серед органів місцевого самоврядування (ОМС), що з'явилися в умовах незалежності, найбільший інтерес становлять органи самоорганізації населення (ОСН). Ці органи представляють собою форму безпосереднього самоврядування, яке реалізується шляхом самостійного вирішення проблем місцевого значення. В разі необхідності ОСН беруть участь в обговоренні діяльності представницьких органів влади. Роль органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування поступово збільшується. Вони виконують різні функції, які спрямовані на забезпечення життєдіяльності населення на певній території [7]. Згідно з діючим законодавством органи самоорганізації населення (ОСН) наділені статусом самостійного суб'єкта місцевого самоврядування, що дає змогу вирішувати питання соціального, економічного та культурного життя громадян. ОСН відображають рівень демократизації на місцевому рівні й у державі зокрема. Досвід демократизації українського суспільства підтверджує, що демократія бере початок "знизу", тобто з особистої участі громадян у розв'язанні конкретних життєвих питань, котрі безпосередньо стосуються умов їхнього життя [5]. Таким чином, ОСН є необхідною ланкою реалізації зв'язку між жителями певної локальної території та місцевою владою. Але нині ці органи самоорганізації населення законодавством України не наділені правом реально впливати на ситуацію на місцях.

Згідно з чинним законодавством ОСН не мають права погоджувати документи, які ініціювали жителі мікрорайонів, вулиць чи будинків. Як унормовано в ст. 14 Закону України "Про органи самоорганізації населення", вони можуть лише "сприяти", "представляти",

"інформувати", "організувати на добровільних засадах" тощо [3]. Більш ефективним був би механізм представлення ініціатив місцевих жителів не депутатами місцевих рад, а органами самоорганізації населення, які повинні бути наділені відповідними повноваженнями.

До того ж різні політичні сили, які представляють владу на місцевому рівні за пропорційною системою, дають мало позитивних результатів у підвищенні ефективності механізмів вирішення проблем місцевого розвитку. Наприклад, у деяких обласних радах не представлені місцеві громади цілих адміністративних районів. Зокрема, у Чернігівській обласній раді не мають жодного представника Куликівський, Менський, Носівський, Ріпкинський, Семенівський, Срібнянський та Щорський райони. Водночас у тій же обласній раді з 90 депутатів 50 представляють обласний центр.

Очевидно, що формування представницьких органів територіальної громади потребує законодавчих змін. Для захисту інтересів місцевих громад кандидатів у депутати місцевого рівня повинні висувати не політичні партії, а самі місцеві громади. Адже вибори за партійними списками на місцевому рівні певною мірою суперечать суті місцевого самоврядування. Політична боротьба, міжпартійні суперечки відволікають значні сили місцевого самоврядування від розв'язання нагальних проблем місцевого розвитку. І, навпаки, позитивним результатом є утворення комітетів самоорганізації населення, що сприяє швидкому реагуванню та виконанню поставлених проблем місцевого рівня.

На практиці найбільш дієвими формами самоорганізації населення є будинкові, вулицьні комітети, комітети самоорганізації населення мікрорайону міста. Жителі мікрорайонів можуть більш оперативно вирішити більшість своїх проблем за місцем проживання. Комітети самоорганізації населення стають механізмом захисту інтересів мешканців мікрорайону в підрозділах міськвиконкомів, комунальних служб тощо.

Органи самоорганізації населення можна віднести як до органів публічної влади, так і до різновиду громадського утворення, до структур громадянського суспільства. Побуває й інша позиція, за якою органи самоорганізації населення відносяться не до органів місцевого самоврядування, а до форм здійснення місцевого самоврядування. Виходячи зі сказаного вище, логічно запропонувати внести зміни до нормативно-правових актів у частині виключення органів самоорганізації населення з числа органів місцевого самоврядування.

Різне розуміння суті ОСН пояснюється їхньою досить складною громадсько-публічною природою. Так, з одного боку, вони виступають формою участі населення у вирішенні питань місцевого значення й здійснюють передані їм повноваження відповідних сільських, селищних, міських рад, що дозволяє характеризувати їх як владні структури, які мають певні спільні риси з органами місцевого самоврядування, іншими органами публічної влади. З іншого боку, органи самоорганізації населення працюють на громадських засадах (винятки можуть бути зроблені лише для їх керівників) і їх можна розглядати як специфічну форму самоорганізації громадян за місцем проживання – у межах мікрорайонів, вулиць, кварталів тощо, що говорить про їхню спорідненість із громадськими організаціями. Таким чином, органи самоорганізації населення характеризуються як окремими рисами органу публічної влади, так і рисами громадської організації.

Закон України "Про органи самоорганізації населення" від 11 липня 2001 року встановлює, що дані представницькі органи створюються за дозволом сільських, селищних, міських рад відповідно до ініціативи

жителів, які на законних підставах проживають на території відповідного населеного пункту або його частини з метою залучення населення до участі у вирішенні питань, які віднесені до відання місцевого самоврядування. Територія, у межах якої діє орган самоорганізації населення, визначається рішенням ради, що дала дозвіл на його створення.

Існування різного розуміння природи органів самоорганізації населення посилюється недосконалим визначенням їхнього правового статусу. Так, зазначений вище Закон України фактично закладає "подвійне підпорядкування" ОСН: перед відповідними радами (п. 6 ст. 5), а також перед жителями, які обрали орган самоорганізації населення (п. 7 ст. 5) [3].

Крім того, існують розходження між українським і європейським законодавством про органи місцевого самоврядування та органи самоорганізації населення. Це стосується, зокрема, положень, що містяться в Європейській Хартії про місцеве самоврядування, прийнятій у м. Страсбурзі 15 жовтня 1985 року. Так, п. 1 ст. 2 Хартії (де йдеться про концепцію місцевого самоврядування) визначає місцеве самоврядування як "право і спроможність органів місцевого самоврядування" [1]. У той час, як Закон України "Про місцеве самоврядування" від 21 травня 1997 року (ч. 1 ст. 2) містить суттєво відмінне визначення: "Це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста" [2].

Однією з перешкод для ефективної діяльності органів самоорганізації населення є обмежена сфера їхньої діяльності. З одного боку, існує радянський досвід функціонування таких органів, а з іншого, – необхідно враховувати кардинально відмінний характер взаємовідносин ОСН із владою в сучасних умовах формування демократичної правової держави.

Механізми взаємодії ОМС та ОСН можна умовно поділити на три групи:

- 1) реєстраційно-легалізаційні процедури;
- 2) місцеві ініціативи та громадські слухання;
- 3) участь представників ОСН у засіданнях ОМС та їхніх виконавчих комітетів.

Усі ці механізми мають свої недоліки та потребують удосконалення. Так, щодо реєстраційно-легалізаційних процедур необхідно зауважити, що відповідно до Закону України "Про органи самоорганізації населення", у разі легалізації ОСН шляхом його реєстрації він набуває статусу юридичної особи. Хоча Закон і надає можливість створення органів самоорганізації за ініціативи громадян, позиція місцевої ради у цьому питанні має бути досить активною, зокрема, в аспекті захисту прав окремих категорій громадян. Адже в населеному пункті об'єктивно існують групи громадян, які можуть вступати у відносини конкуренції між собою. Кожна з таких груп може заявляти, що вона представляє інтереси того чи іншого територіального утворення, намагаючись скористатись правовим статусом ОСН. Отже, щоб реально врахувати інтереси більшості населення, місцевій раді необхідно зважено користуватися наданим їм законом правом щодо обов'язкового надання дозволу на реєстрацію ОСН.

Потребує уваги й той факт, що у випадку реєстрації значної кількості ОСН відповідні ради з об'єктивних причин не матимуть змоги належним чином співпрацювати з ними в індивідуальному порядку, що призведе до недостатнього врахування пропозицій та звернень громадян.

Наразі потрібно вказати, що досі інструменти та інститути "відкритої влади" (громадські слухання, круглі столи, обговорення місцевих ініціатив, місцеві референдуми тощо) залишаються недостатньо задіяними. А

вони могли б стати джерелом консультативної інформації. Крім того, громадянська участь дає змогу враховувати соціальні чинники в процесі планування, мінімізувати соціальні та політичні ризики внаслідок ухвалення та реалізації управлінських рішень тощо.

Важливо також розуміти, що для великих міст необхідно застосовувати дещо відмінні концептуальні підходи до механізмів взаємодії ОМС та ОСН. Зокрема, це стосується місцевих зборів. Вкрай складно уявити собі регулярне проведення таких зборів у великому місті. У будь-якому випадку деталізувати та конкретизувати порядок реалізації норм законодавства щодо взаємодії органів місцевого самоврядування та самоорганізації населення необхідно з урахуванням місцевих особливостей.

За умов певної політико-правової нестабільності в суспільстві та державі розвитку ОСН перешкоджає архаїчне розуміння населенням місця та ролі органів самоорганізації населення. Так, досить поширеним є розуміння органів місцевого самоврядування та самоорганізації населення як таких, що певним чином протистоять державі, її виконавчим органам на місцях, а також у деяких випадках одне одному. Проте вони мають діяти в єдиному правовому полі, поєднуючи у своїй діяльності місцеві та загальнонаціональні інтереси. Досвід же провідних демократичних держав свідчить, що усвідомлення громадянами потенціалу та можливостей органів самоорганізації населення у взаємодії із місцевою владою сприяє ефективному спільному вирішенню проблем місцевого розвитку, які висуваються конкретним часом.

Важливо звернути особливу увагу на правову основу діяльності ОСН. Відповідно до статті 4 Закону "Про органи самоорганізації населення" діяльність цих утворень регулюється Конституцією [6], законом про ОСН та іншими законами, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, рішеннями відповідних органів місцевого самоврядування, рішеннями місцевого реферendum, статутами територіальних громад, розпорядженнями голів місцевих рад, положеннями про органи самоорганізації населення, рішеннями зборів (конференції) жителів за місцем проживання, які їх обрали.

На практиці до числа найчастіше застосовуваних форм правової регламентації діяльності органів самоорганізації населення на локальному рівні належать такі групи документів: статuti територіальних громад, загальні положення про органи самоорганізації населення, спеціальні рішення місцевих рад про порядок легалізації та функції ОСН, організаційні рішення місцевих голів та виконавчих комітетів місцевих рад, програми щодо забезпечення розвитку органів самоорганізації населення. Необхідно зазначити, що на сьогодні статuti територіальних громад прийняті переважно у великих містах. Більшість суб'єктів місцевого самоврядування в Україні досі не має власних статутів. Частка територіальних громад, що користуються зареєстрованими у встановленому порядку статутами, залишається незначною та не перевищує 13 %.

На локальному рівні (в актах місцевого самоврядування – статутах територіальних громад, рішеннях відповідних місцевих рад тощо) визначаються: система органів самоорганізації населення, процедура ініціювання їхнього створення, порядок надання дозволу на їхнє створення; власні та делеговані повноваження органів самоорганізації населення, повноваження їхніх посадових осіб; форми роботи органів самоорганізації населення та форми участі членів територіальної громади у їхній роботі; гарантії діяльності органів самоорганізації населення; порядок дострокового припинення повноважень органів самоорганізації населення.

Причини труднощів поширення в Україні ОСН як явища, труднощів реалізації мети ОСН криються в символічному об'ємі нормативно закріплених повноважень цих органів. ОСН дозволено лише "представляти", "сприяти", "вносити пропозиції", "організувати на добровільних засадах", "надавати допомогу" тощо. Звичайно, охорона пам'яток та допомога міліції, які чомусь потрапили до повноважень ОСН є дуже важливими. Не менш важливими є самоорганізація в цілях прибирання клумб. Але, даруйте, навіщо для реалізації цих цілей будь-що реєструвати? Найсерйозніші повноваження ОСН зводяться до права висловлювати свої позиції. Проте це не тягне на мотив до створення ОСН. Виходить замало плюсів. Сьогодні громадяни невмотивовані щодо створення ОСН. Процес реєстрації цих формувань є доволі складним і тривалим, проте нічого відчутного не дає.

У ряді випадків місцеві ради своїми рішеннями дещо витягують повноваження ОСН на більш-менш пристойний рівень. Але така сприятлива ситуація цілком і повністю залежить від мінливої волі депутатського корпусу цих місцевих рад. Низька громадянська активність населення також є значною перешкодою розвитку ОСН як явища. Окрему проблему становить комплекс невирішених питань в частині підпорядкованості та підзвітності ОСН перед місцевими радами, їх господарської діяльності, розпорядження власними коштами та майном.

Сьогодні маємо безліч конфліктів на місцевому рівні. Вони стосуються загалом двох речей: будови, землі та відчуження допоміжних приміщень. В усіх названих випадках інтереси громадян, як правило, нехтуються. В світлі цього дуже важливою проблемою є доступ до інформації. Поінформованість – це основний інструмент реалізації контролюючої функції. Втім, вітчизняне законодавство лише декларує право громадян та організацій на інформацію, проте не дає змоги його здійснити. Практика показує, що громадські організації та ОСН в силу низьки факторів по всій території України не мають реального доступу до інформації про дії влад всіх рівнів, а тим більше про плани цих влад, втілені в проектах рішень.

У повноваженнях ОСН ми знаходимо право присутності членів ОСН на розгляді питань, що стосуються ареолу існування їх ОСН. Цього вкрай мало для здійснення контролюючої функції. Інформацію про негативні плани влади треба мати заздалегідь. ОСН ніяким чином не наділені правом здійснювати загальний моніторинг дій місцевої влади. Місцева влада за законом про ОСН може встановити обов'язковість узгодження з ОСН нової будови. Цю норму, схоже, писали фантасти.

Ненадання інформації органами влади та місцевого самоврядування є усталеною практикою. Проблема відповідальності посадових осіб за ненадання інформації на сьогодні постає вкрай гостро.

Проблемою є також фінансування ОСН. Нічого довго та ефективно не може існувати на ентузіазмі, тим більше, якщо це щось не дає яких би то не було суттєвих переваг, самі лише обов'язки. Економічна неспроможність є причиною не утворення ОСН або їхнього залежності від посадовців місцевих влад. Господарська діяльність ОСН та порядок освоєння ними коштів досі не врегульовані. Поширене також явище ОСН, що створені "на папері".

На прикладі діяльності ОСН в Ірпінському регіоні прослідковується статистика, яка свідчить, що загалом по району, як і всюди по Україні, населення про ОСН майже нічого не знає. Загальна ситуація з утворенням та діяльністю ОСН негативна (трішки краще у великих містах, зовсім погано в селах). У містах, де діють різноманітні статuti і положення люди хоча б мають уявлен-

ня про механізми легалізації ОСН. У сільській місцевості часто навіть депутати місцевих рад взагалі не знають, що таке ОСН. Втім, буває й інша ситуація, коли ОСН зареєстровані чи не на кожній вулиці. Але мешканці цих вулиць про це анічогісінько не знають. Приклад – Коцюбинське. Є випадки, що ОСН створюються місцевими радами згори, на всякий випадок. Буває й так, що за роки в районі не створюється жоден ОСН. Приклад – Святошинський район.

Досвід підказує, ОСН доцільно створювати там, де народ вже об'єднався і становить актуалізовану спільноту. Сама ідея створення ОСН не спроможна створити яку б то не було групу. Але навіть при тих обмежених повноваженнях, якими володіють ОСН сьогодні, можна ставити цілі та їх досягати. ОСН все ж має низку переваг:

- ОСН – це формальне скріплення факту об'єднання людей, особливо в тих випадках, коли люди спочатку об'єдналися навколо вирішення певної проблематики, а вже потім приступили до легалізації свого утворення. Таких випадків доволі багато. Створення юридичної особи відіграє скоріше психологічну, але впливову роль в справі подальшого згуртування таких актуалізованих груп;

- ОСН – це лоббістський орган. Реально діючий ОСН приречений на перманентне вирішення питань з комунальниками, місцевою владою тощо. Формалізоване утворення має більше шансів при розгляді питань в офіційних інстанціях, аніж одна, дві людини, або група людей. Ця ситуація теж з розряду психологічних закономірностей.

Серед головних проблем представники ОСН назвали такі: недостатнє фінансування, відсутність приміщень для офісів; низький рівень залучення членів міської громади до розв'язання місцевих проблем; відсутність практичного досвіду такої участі у місцевому самоврядуванні; незацікавленість місцевої влади в активному залученні громадян до вирішення місцевих проблем; пасивність громадян, яка є наслідком того, що люди не вірять, що зможуть щось реально змінити в місті, селищі; відсутність системи взаємодії між територіальною громадою й органами місцевого самоврядування.

Функціонування й подальший розвиток органів самоорганізації населення в Україні надасть можливість, по-перше, створити нові й модернізувати діючі механізми реалізації місцевої демократії, по-друге, залучати територіальні громади до безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення і таким чином наблизити процес прийняття рішень про надання відповідних громадських послуг до їх споживачів, по-третє, у найближчій перспективі значно розвантажити виконавчі органи місцевого самоврядування від вирішення тих питань місцевого значення, котрі можуть бути успішно вирішені самим населенням, шляхом передачі відання з таких питань разом з відповідними фінансовими та матеріальними ресурсами до повноважень органів самоорганізації населення.

Нормативно-правові акти, що регулюють створення та діяльність органів самоорганізації населення, потребують удосконалення та узгодження норм, котрі визначають роль і місце органів самоорганізації населення у системі місцевого самоврядування. Крім того, необхідно привести національне законодавство у відповідність із ратифікованими Україною міжнародно-правовими актами, зокрема, з Європейською Хартією про місцеве самоврядування.

Для зміцнення впливу органів самоорганізації населення на розвиток місцевого самоврядування та грома-

дянського суспільства правовим нормам про створення таких органів необхідно надати імперативного характеру.

З метою оптимізації механізмів взаємодії ОСН і ОМС процедура та форма легалізації має бути уніфікована, наприклад, реєстрація, а не просто повідомлення про заснування. Всі ОСН повинні мати статус юридичних осіб, проте їхню статутну діяльність слід обмежувати відповідною територією.

З огляду на належність ОСН до системи ОМС, доцільним видається об'єднання Законів України "Про органи самоорганізації населення" та "Про місцеве самоврядування" в один законодавчий акт. Такий підхід дозволить усунути існуючі суперечності між окремими нормами цих законів. У разі ж збереження існуючих двох законів, необхідно доповнити й уточнити термінологію та визначення в Законі України "Про органи самоорганізації населення", привести їх у відповідність із ратифікованими Україною міжнародно-правовими актами, зокрема, з Європейською Хартією про місцеве самоврядування. Також слід детально унормувати процедурні аспекти припинення діяльності ОСН. Постала потреба чіткого закріплення прав та обов'язків органів самоорганізації населення в частині їх підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед місцевими радами та жителями відповідної території.

Необхідно також розглянути питання щодо іншої нової форми самоорганізації громадян: об'єднання співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ). Побуває думка, що ці громадські структури майже тотожні, тому існування на одній території ОСН та ОСББ є небажаним, а то й взагалі неприпустимим. Така думка є хибною, оскільки природа цих утворень, їх місце у житті міста є різними, а об'єднання зусиль та можливостей ОСН та ОСББ у наведенні порядку у житловому господарстві, благоустрою у місті може мати значний ефект. Головними відмінностями між органами самоорганізації населення та об'єднаннями співвласників багатоквартирних будинків є: різне походження – ОСН, є органами в системі місцевого самоврядування міста, вони утворюються за згодою місцевої ради (тобто має бути дозвіл на їх утворення) на визначеній радіо території: мікрорайону, кварталу, вулиці, а ОСББ є товариствами мешканців конкретного будинку, які мають право власності на квартири у цьому будинку, для утворення ОСББ згода місцевої ради не потрібна; різне призначення – ОСН є особливою формою участі мешканців визначеної у місті території у вирішенні деяких питань місцевого значення. Їм радою може бути делеговано певні владні повноваження та виділено під це певне бюджетне фінансування. ОСББ є організацією, що створюється з метою захисту інтересів своїх членів (співвласників будинку) та здійснення прав співвласників на неподільне майно та забезпечення своїх членів послугами по його утриманню.

Виходячи із такого розуміння ОСН та ОСББ можна побачити, що ОСН є органом більш широкої компетенції щодо мешканців певної міської території, він може і повинен активно співпрацювати з ОСББ, яке представляє інтереси організованих у нього мешканців багатоквартирних будинків. Враховуючи той факт, що ОСН мають менше досвіду своєї діяльності, оскільки відповідний закон діє не так давно, вони сьогодні стикаються з проблемами, які мали місце і для ОСББ і які частково були розв'язані законодавцем.

Це проблеми оподаткування та правового статусу майна, що належить чи є в користуванні цих органів.

Питання реєстрації органів самоорганізації населення (ОСН) як юридичної особи є не таким простим, як

виглядає на перший погляд. Відповідно до статті 13 Закону "Про органи самоорганізації населення" [3], реєстрація здійснюється виконкомом відповідної ради. Перелік документів необхідних для реєстрації є досить нечисленний і сама процедура реєстрації виглядає не складною.

Найбільш складним тут є подальша реєстрація ОСН в інших органах державної влади, адже будь-яка юридична особа в Україні має пройти усі реєстраційні етапи від управління статистики до різноманітних фондів соціального страхування, наслідком такої реєстрації є отримання юридичною особою довідки про облік платника податку у податковій інспекції. І ось тут впливає не зовсім зрозумілий правовий статус ОСН як платника податку. Питання оподаткування будь-яких юридичних осіб в Україні здійснюється відповідно Закону "Про оподаткування прибутку підприємств" [4]. За цим законом у нас вирізняються два режими оподаткування: загальний, де ставка оподаткування прибутку та спеціальний – для неприбуткових організацій, які у випадку їх відповідності ознакам, визначеним у ч. 7. 11 Закону, не оподатковуються податком на прибуток підприємств. На жаль, п.п. а) п. 7. 11. 1 відносить до неприбуткових організацій лише "органи місцевого самоврядування та створені ними установи або організації, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів". Як бачимо тут не йде мова про органи самоорганізації населення, які створюються фізичними особами, можуть фінансуватись з місцевого бюджету проте вони не створюються органами самоврядування. Тому сподіватись, що податкова віднесе до неприбуткових організацій (далі – НПО) органи самоорганізації за цим пунктом навряд чи можливо.

Пп. г) цього ж пункту 7. 11. 1, в принципі, дає деякі шанси для реєстрації ОСН як НПО, але знову ж таки це залежить від місцевої податкової. Адже цей пункт відносить до НПО інші юридичні особи "діяльність яких не передбачає одержання прибутку згідно з нормами відповідних законів". Проте в Законі "Про органи самоорганізації населення" ні слова не сказано, що ОСН – неприбуткова організація.

Підсумовуючи вище сказане, сьогодні не має достатніх підстав, щоб стверджувати: ОСН, як юридична особа може бути неприбутковою організацією. Хоча, в статуті ОСН можна прямо передбачити усі вимоги щодо неприбутковості, проте остаточне слово тут буде за податковою. Коли ж ОСН буде звичайним платником податків, то кошти, які він отримуватиме як з бюджету, так і від інших надходжень, підлягатимуть оподаткуванню на загальних підставах. Виходячи з цього, сьогодні більш ефективним може виглядати механізм легалізації ОСН без реєстрації його як юридичної особи, та фінансування ОСН здійснювати через місцевий бюджет по статті – витрати на органи управління. Конкретні процедури такого фінансування відомі у кожній міськраді. Це зменшить витрати ОСН на утримання персоналу, оскільки не буде потрібен бухгалтер, збереже бюджетні кошти від сплати податку на прибуток.

Але така схема має і свої ризики – ОСН може стати черговою бюрократичною частинкою виконавчого комітету. Аби вирішити проблему організації ОСН, як достатньо незалежної та фінансово спроможної структури доведеться вносити зміни до двох законів "Про органи самоорганізації населення" та "Про оподаткування прибутку підприємств". Такий проект уже підго-

товлено силами спеціалістів Інституту громадянського суспільства та передано на розгляд комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування.

Отже, досвід становлення та діяльності ОСН в сучасній Україні переконує, що потрібно збільшити повноваження ОСН. Мають бути значно розширені можливості ОСН щодо контролю за місцевою владою. І не лише в тих випадках, коли мова йде про розгляд питань, що стосуються конкретного ОСН. Органам самоорганізації має бути надане право, а також механізми його реалізації, щодо здійснення загального моніторингу дій влади. Бо, так, чи інакше, але майже всі місцеві питання торкаються ОСН. ОСН мають пройти еволюцію від органів, що представляють інтереси громади до органів, які їх захищають та реалізують. Це означає, що окрім дорадчих повноважень мають бути й регулюючі повноваження. ОСН повинен отримати право вето в сферах, де відбуваються основні прояви порушення інтересів громади. ОСН повинні мати вирішальні повноваження при прийнятті рішень органами місцевого самоврядування про виділення земельних ділянок, початок будівництва тощо, відкриття торгових точок, кафе і т. д.

Необхідно усунути розділення понять ОСН та ОСББ. Так, кожне ОСББ має бути апіорі ОСН. Хоча не кожне ОСН має бути ОСББ. Це значно спростить життя. Має бути також вироблений та запроваджений у реальне життя чіткий механізм освоєння бюджетних коштів ОСН, інакше, навіщо їм тоді розрахунковий рахунок. Процедуру реєстрації ОСН треба спростити. На жаль, влада ще не зрозуміла справжнього значення ОСН. Орган самоорганізації населення – це не опонент до місцевої влади, а потенційний партнер, оскільки може виконувати важливу функцію – опрацювання проблематики, яка виникає на рівні будинку, вулиці, мікрорайону; донесення інформації про цю проблематику місцевим органам влади.

ОСН, піднімаючи, ту чи іншу проблематику вже мають досвід вирішення питання. Отже, їх необхідно активно залучати до процесу вироблення рішень, оскільки вони є дієвим механізмом місцевого розвитку. Проте, в реальності така практика майже не спостерігається. Сьогодні ОСН та громадські організації де-факто не долучені до процесу вироблення рішень місцевими радами.

1. Європейська Хартія про місцеве самоврядування. 2. Закон України про місцеве самоврядування // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. 3. Закон України про органи самоорганізації населення // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. 4. Закон України про оподаткування прибутку підприємств // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 47. 5. Коваленко А. А. Виконавчі органи місцевого самоврядування – інструмент реалізації народовладдя // Трибуна. – 2002. – № 5-6. – С. 32 – 33. 6. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 36. 7. Остапенко О. Г. Функції органів самоврядування населення: поняття та загальна характеристика //www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu 2009_1/doc3/06.pdf