

## **Аналіз судової практики щодо створення та діяльності органів самоорганізації населення в Україні**

**Започаткована державою реформа децентралізації влади обіцяє самодостатність та розквіт громад у самій найближчій перспективі. Проте, виникає очевидне питання: а де гарантії того, що органи місцевого самоврядування зможуть використати додаткові повноваження та ресурси саме на користь новостворених громад?**

Очевидно, що проводити будь-які зміни державній владі завжди простіше згори, адміністративними методами. Але саме в контексті децентралізації цього недостатньо. Реальна децентралізація для досягнення поставлених цілей повинна йти з двох сторін: як від держави, так і від самих людей, які готові брати на себе відповідальність за стан справ в своїх містах та селах. Саме вони і є найбільш зацікавленою стороною в покращенні якості життя в громадах.

Кількість таких ініціатив із самоорганізації людей для спільного облаштування громадських просторів, громадського комунального контролю, вирішення інших місцевих проблем постійно, особливо після Революції Гідності, зростає. І все, що на сьогодні потрібно від держави, – це не заважати цьому процесу розвитку, забезпечити його законність та інституціональність.

Але не все так просто. Яскравий приклад – прийнятий ще в 2002 році Закон України "Про органи самоорганізації населення", на прогалини якого давно нарікають як експерти, так і практики.

За ним створити будинковий, вуличний комітет чи інший орган самоорганізації населення (ОСН) подекуди складніше, ніж провести вибори Президента України. Через це в Києві, наприклад, з усіх поданих до міської ради ініціатив щодо створення ОСНів, до кінця вдалося реалізувати лише чверть. А податкова взагалі іноді реєструє ОСНи як прибуткові організації або як державні установи.

Громадські активісти на чолі із Всеукраїнською асоціацією сприяння самоорганізації населення розробили проект нової редакції Закону України «Про органи самоорганізації населення». Зараз проект знаходиться на розгляді профільного комітету Верховної Ради за реєстр. № 2466.

Законотворча ініціатива спрямована на подолання прогалин та суперечностей діючого Закону, які де-факто ставлять ОСНи в повну залежність від тлумачення норм законодавства органами місцевого самоврядування, а іноді й підрозділами окремих органів державної влади. Про те, що чинний Закон не допомагає ОСНам, а лише заважає розвитку громадської самоорганізації, свідчить і аналіз наявної судової практики.

## Проблеми визначення правового статусу ОСНУ

Органи самоорганізації населення – це неприбуткові організації, і на законодавчому рівні важливо визначити саме такий їх статус. Адже неприбуткову природу ОСНів не завжди розуміють податкові органи, які можуть зареєструвати ОСН як юридичну особу, що веде підприємницьку діяльність.

Так, до прикладу, Тернопільська об'єднана державна податкова інспекція Тернопільської області зверталася до суду з адміністративним позовом до Органу самоорганізації населення-будинковий комітет «Текстильна, 2» про стягнення в примусовому порядку<sup>1</sup> заборгованості по податку на прибуток підприємств та організацій в сумі 340 грн. (штрафні санкції), оскільки цей ОСН перебував на обліку в податковій як платник податків і був зобов'язаний їх сплачувати своєчасно та в повному обсязі.

Із адміністративним позовом до одного з ОСНів зверталося управління Пенсійного фонду України в Ленінському районі м. Севастополя. Приводом було те, що відповідач нібито протягом кількох років порушує вимоги Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» в частині нарахування та утримання страхових внесків. Суд задовольнив цей позов та постановив стягнути з ОСНУ заборгованість перед бюджетом в сумі 625,05 грн<sup>2</sup>.

### Помилкове розуміння терміну, на який створюється ОСН

Існують суттєві розбіжності щодо розуміння місцевою владою норми щодо терміну діяльності ОСНУ. В діючому Законі (ст. 13) вказано, що «орган самоорганізації обирається на термін повноважень відповідної ради, якщо інше не визначено радою чи положенням про орган самоорганізації населення». Саме «обирається», але не «створюється».

Але органи місцевого самоврядування подекуди вважають, що із закінченням терміну повноважень відповідної місцевої ради всі ОСНУ у відповідному населеному пункті повинні припинити свою діяльність як юридичні особи та створюватися з нуля.

Неодноразово траплялися конфлікти та судові позови з цього приводу. Так, в 2007 році Одеський апеляційний адміністративний суд вирішив справу на користь виконавчого комітету Миколаївської міської ради чим підтвердив, що термін дії повноважень Комітету самоорганізації населення «Сухий фонтан» закінчився, бо пройшли п'ять років з дня обрання його складу.

Тому, щоб попередити подальші маніпуляції, в новому законопроекті №2466 чітко розводяться два поняття: термін, на який створюється сам ОСН, і термін повноважень його персонального складу.

### Обмеження владою переліку власних повноважень ОСНУ

Відповідно до чинного Закону України «Про органи самоорганізації населення» власні повноваження ОСНів, повний перелік яких закріплений статтею 14, надає місцева рада. На практиці, місцеві ради надають усі власні повноваження ОСНам не завжди.

<sup>1</sup> Тернопільський окружний адміністративний, справа №819/963/13-а, постанова від 22 квітня 2013 року. [електронний ресурс] – режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/30812548>

<sup>2</sup> Окружний адміністративний суд міста Севастополя, справа №827/1403/13-а, постанова від 21 серпня 2013 року. [електронний ресурс] – режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/33206995>

Наприклад, Львівська міська рада у рішенні, яким надала згоду на створення ОСН БК «Майорівка», не закріпила за ним таке повноваження як «представляти разом з депутатами інтереси жителів будинку у відповідній місцевій раді та її виконавчих органах, місцевих органах виконавчої влади»<sup>3</sup>.

Через схожі обставини ОСНів та ініціативних груп по їх створенню також звертаються із судовими позовами<sup>4</sup> до органів місцевого самоврядування. Так, Сумська міська рада при прийнятті рішення щодо надання дозволу на створення одного з будинкових комітетів позбавила цей ОСН трьох повноважень, зазначених у Типовому положенні ОСНУ, затвердженого рішенням Сумської міської ради. Цим вона, на думку ініціативної групи, суттєво порушила права мешканців будинку як споживачів житлово-комунальних послуг, позбавила їх можливості конкретними діями контролювати надання послуг виконавцями.

Тому в процесі створення ОСНУ мешканцям доцільно надавати право самим обирати власні його повноваження із переліку, визначеного Законом.

### Процедурні ями у створенні ОСНів

Ініціативні групи жителів часто звертаються до адміністративних судів у зв'язку з перешкодами у створенні або реєстрації органів самоорганізації населення.

Вони оскаржують неправомірні дії, бездіяльність міських рад, які не розглядають їхні заяви протягом тривалого часу<sup>5</sup>, або ж надають необґрунтовану відмову у створенні ОСНУ. Наприклад, Краматорська міська рада відмовила ініціативній групі у наданні дозволу на створення ОСНУ - будинкового комітету «Хата з краю» у зв'язку з... недоцільністю<sup>6</sup>.

Окрім цього, у чинному законодавстві України чітко не визначено питання проведення загальних зборів та конференцій жителів, на яких вирішуються питання створення та діяльності ОСНів. Це створює спори та непорозуміння, які також вирішуються у судовому порядку.

Наприклад, в Одесі зверталися з позовами про скасування рішень конференцій жителів, оскільки вони були проведені за відсутності кворуму, не додано список осіб, що брали участь у таємному голосуванні, не було повідомлено про проведення конференцій тощо<sup>7</sup>. Вирішення цих питань залежало тільки від рішення суду.

У законопроекті №2466 та чітко визначені питання порядку проведення загальних зборів (конференцій), кворуму, голосування, яке може проводитися як таємно так і відкрито, а також визначені вимоги до реєстрації ОСНів місцевими радами.

### Підстави для ліквідації ОСНУ

---

<sup>3</sup> Львівська міська рада, ухвала №1390 «Про надання згоди на створення органу самоорганізації населення – будинкового комітету «Майорівка» від 22.03.2012 року. [електронний ресурс] – режим доступу: <http://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/9315c344519dd559c2256bb50042bc5c/86f29dabb704bc10c22579d1002424ff?OpenDocument>

<sup>4</sup> Зарічний районний суд м. Суми, справа № 2-а-290/11, постанова від 03 лютого 2011 року. [електронний ресурс] – режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/13709015>

<sup>5</sup> Слов'янський міськрайонний суд Донецької області, справа №2-а /544/ 14/12, постанова від 19 січня 2012 року. [електронний ресурс] – режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/21146715>

<sup>6</sup> Краматорський міський суд Донецької області, справа №2а- 16544/2011, постанова від 19 серпня 2011 року. [електронний ресурс] – режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/17950079>.

<sup>7</sup> Апеляційний суд Одеської області, справа №22-ц/785/867/14, ухвала від 03 березня 2014 року. [електронний ресурс] – режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37549346>; Апеляційний суд Одеської області, справа №22ц-7763/10, ухвала від 06 вересня 2010 року. [електронний ресурс] – режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11226672>; Апеляційний суд Одеської області, справа № 22-ц/785/4630/13, рішення від 27 травня 2013 року. [електронний ресурс] – режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/31565020>; Малиновський районний суд м. Одеси, справа №2-6619/2008, заочне рішення від 11 січня 2008 року. [електронний ресурс] – режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/13434852>

Судами в різних регіонах було задоволено чимало судових позовів органів державної податкової інспекції з вимогою щодо ліквідації ОСНУ<sup>8</sup> як юридичної особи. Один із основних приводів – неподання ОСНОм податкової звітності. Але не всі суди такого роду справи вирішують однаково. Наприклад, Івано-Франківський окружний адміністративний суд зробив висновок, що неподання податкової звітності не є підставою для припинення діяльності ОСНУ<sup>9</sup>.

У новій редакції закону «Про органи самоорганізації населення» (№2466) підстави для ліквідації ОСНУ чітко визначені та уточнені, та вказано, що дострокове припинення повноважень персонального складу ОСНУ, який може діяти неналежним чином, не призводить до ліквідації цього органу взагалі.

Це тільки декілька показових прикладів, які демонструють, з чим приходиться стикатися ОСНОм. Є багато й інших проблем практичного характеру. Наприклад, вони не в змозі нормально вести господарську діяльність, до складу ОСНУ згідно чинного Закону можуть обиратися навіть неповнолітні та багато інших правових колізій.

Децентралізація без міцного фундаменту, яким має стати активне та самоорганізоване населення, ризикує закінчитися «феодалізацією». З такими законами реформа буде виглядати як колос на глиняних ногах.

Розробники законопроекту №2466 впевнені, що його прийняття припинить правове поневіряння ОСНів і дозволить громадянам брати більш активну участь у місцевому самоврядуванні та посилить їхню відповідальність за стан справ у їхніх будинках, мікрорайонах, селах та селищах. І це будуть реальні сталі зміни на користь громадам.

**Марія ДЗЮПИН,**  
експерт ВГО «Асоціація  
сприяння самоорганізації  
населення»



*Думки та позиції викладені у цьому звіті/публікації є позицією автора та не обов'язково відображають позицію уряду Швеції.*

<sup>8</sup> Дніпропетровський окружний адміністративний суд, справа № 2а-13606/10/0470, постанова від 10 січня 2011 року. [електронний ресурс] – режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/13589976>; Дніпропетровський окружний адміністративний суд, справа № 2а/0470/2092/11, постанова від 05 квітня 2011 року. [електронний ресурс] – режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/15932075>; Донецький окружний адміністративний суд, справа № 2а/0570/12085/2011, постанова від 22 серпня 2011 року. [електронний ресурс] – режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/18112501>; Дніпропетровський окружний адміністративний суд, справа № 2а/0470/9042/11, постанова від 19 жовтня 2011 року. [електронний ресурс] – режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/21069043>; Окружний адміністративний суд міста Севастополя, справа №827/121/13-а, постанова від 07 лютого 2013 року. [електронний ресурс] – режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/29256985>; Дніпропетровський окружний адміністративний суд, справа № 804/8193/13-а, постанова від 24 липня 2013 року. [електронний ресурс] – режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/32580678>; Донецький окружний адміністративний суд, справа №805/14550/13-а, постанова від 29 жовтня 2013 року. [електронний ресурс] – режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/34562975>; Черкаський окружний адміністративний суд, справа № 2а/2370/4847/2012, постанова від 11 січня 2013 року. [електронний ресурс] – режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/28558826>

<sup>9</sup> Івано-Франківський окружний адміністративний суд, справа № 809/867/15, постанова від 30 березня 2015 року. [електронний ресурс] – режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43336099>