

Надія Пеліванова

ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ ЯК ІНСТИТУТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

У статті розглядається сучасний стан розвитку органів самоорганізації суспільства. Висвітлюються проблеми реалізації потенціалу органів самоорганізації населення як ефективного інституту місцевого самоврядування та громадянського суспільства, а також пропонуються шляхи їх вирішення.

Ключові слова: органи самоорганізації населення, інститути громадянського суспільства, місцеве самоврядування, законодавство.

Nadiya Pelivanova. The citizens' self-organization bodies as an institute of local government and civil society. In this article the present state of development is analyzed. The problems of the realization of effective institute of local government and civil society potential by citizens' self-organization bodies are considered. The author offers the ways of decision of such problems.

Key words: citizens' self-organization bodies, civil society institutes, local government, legislature.

Невід'ємною ознакою сформованості громадянського суспільства є розвиток різноманітних форм соціальної активності населення та його самоорганізації. Шляхом самоорганізації громадяни і громада загалом самостійно визначають форми, методи і модель власної системи самоврядування. Особливу роль у реалізації ініціатив громадян у місцевому розвитку громади відіграють органи самоорганізації населення (далі – ОСН). ОСН є складовою частиною місцевого самоврядування та являють собою також інститут локальної демократії, елемент громадянського суспільства, колективну форму реалізації права громадян на участь у місцевому управлінні. Останнім часом питання визначення юридичної природи та правового статусу ОСН, проблеми організації та напрями їх діяльності стали предметом пошуку багатьох науковців. Зокрема, теоретичним підґрунтям цього дослідження слугували праці В.Бондаренка, О.Орловського, О.Остапенко, Д.Кольцової, Н.Мішиної, М.Пітцика, Т.Щербань, А.Дуди, В.Прошка, В.Кравченка, А.Крупника.

Метою статті є розгляд сучасного стану розвитку ОСН, висвітлення проблем реалізації потенціалу ОСН як ефективного інституту місцевого самоврядування та громадянського суспільства та обґрунтування шляхів їх розв'язання.

Аналіз сучасного стану розвитку ОСН дозволяє виокремити такі позитивні тенденції: 1) зростання кількості ОСН та поширення практики використання громадянами цього інституту для захисту інтересів територіальної громади; 2) розширення сфери діяльності ОСН у системі місцевого самоврядування; 3) розвиток нових форм співпраці з органами місцевої влади.

1. Протягом останніх років інтенсифікувався процес розвитку місцевої самоорганізації. За результатами дослідження, проведеного ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення» протягом 2006—2008 рр. у містах Луганську, Миколаєві, Одесі, Полтаві, Прилуках та Рівному, 59,1% респондентів зазначили, що ОСН активно використовувалися як основна форма локальної демократії [1, с. 37]. Відповідно до даних Державного комітету статистики станом на 1 січня 2011 р. кількість ОСН зі статусом юридичної особи на території України протягом року збільшилася з 1152 до 1210 [2].

2. За роки функціонування ОСН у них з'явилися нові ролі та напрями діяльності. Зокрема, Д.Кольцова виокремлює такі ролі ОСН у сучасних умовах: контролер (спостереження і контроль за наданням мешканцям комунальних, соціальних і адміністративних послуг); регулятор (регулювання дій представників територіальної громади для забезпечення блага всіх мешканців цієї території); постачальник послуг; посередник між органами місцевого самоврядування (далі — ОМС), органами влади, населенням та бізнесовими структурами; а також каталізатор (підвищення різних видів громадської активності населення, підприємців, органів державної влади та місцевого самоврядування в напрямі сприяння подальшому розвитку території) [3, с. 9-10].

Основними напрямками діяльності ОСН залишаються покращання житлово-комунальних послуг, забезпечення благоустрою території та інформування громадян про діяльність органів місцевої влади. Разом з тим, коло функцій ОСН розширюється. Поширеною стала практика здійснення ОСН соціального захисту громадян. Зокрема, комітети самоорганізації населення Києва, Макіївки разом зі співробітниками районних органів з праці і соціального захисту, охорони здоров'я й соціального забезпечення населення постійно обстежують матеріально-побутові умови самотніх громадян похилого віку, які потребують стороннього догляду, інших найменш захищених верств населення з метою надання їм матеріальної допомоги, доставки додому безкоштовного або пільгового харчування.

Важливим напрямом діяльності ОСН стає охорона громадського порядку. Так, у Маріуполі керівники ОСН співпрацюють з дільничними інспекторами міліції у здійсненні заходів щодо припинення правопорушень громадян, ліквідації незаконних пунктів прийому кольорових металів тощо, повідомлення про які надходять від цих органів.

Збільшується кількість ОСН, серед пріоритетних напрямів діяльності яких є здійснення заходів з охорони довкілля, ліквідації наслідків стихійного лиха, проведення робіт з благоустрою, озеленення й утримання в належному стані садиб, дворів, вулиць, майданів, парків, кладовищ, братських могил.

Особливого значення набуває інтегративна функція, яка полягає у зміцненні міжособистісних зв'язків, об'єднанні зусиль людей в інтересах усіх і кожного. Практика роботи

ОСН у м. Луганськ й Луганській обл. демонструє, що вони створювалися задля вирішення житлово-комунальних і соціальних проблем, налагодження відносин між громадою й житлово-експлуатаційними комісіями, обслуговуючими організаціями, відновлення довіри людей до органів влади. Саме об'єднання зусиль членів територіальної громади спочатку для створення, а пізніше і здійснення допомоги в діяльності ОСН створюють передумови для ефективної діяльності такого органу з розв'язання певних проблем місцевого значення, які не завжди відомі ОМС [4].

3. За даними опитування у ряді міст України найбільш активну участь громадські структури у співпраці з ОМС беруть у таких сферах, як благоустрій території (66,8%), вивіз сміття (45,5%), організація дозвілля (44,3%), покращання екологічної ситуації (42,6%) та робота ЖЕКів (37,9%) [1, с. 38, 5, 43].

Дедаді частіше предметом такої взаємодії стає планування розвитку територіальної громади. Прикладами успішної взаємодії ОСН із місцевою владою у прийнятті рішень щодо розвитку територіальних громад можна назвати досвід міст Києва, Черкас, Одеси, Миколаєва, Херсона, Нової Одеси, Вознесенська, Івано-Франківська, Макіївки, Луганська, Алчевська, Артемівська, Дніпропетровська, Фастова, Бердянська, Севастополя, Луцька та багатьох інших. Результатом активної діяльності ОСН зазначених територіальних громад стає внесення пропозицій громади до програм економічного та соціального розвитку міст, безпосередня участь членів ОСН у процесі розробки Статуту та інших локальних нормативно-правових актів.

Аналіз стану співпраці ОСН з органами місцевої влади дозволяє виокремити форми такої взаємодії:

— *залучення ОСН у розв'язання пріоритетних проблем громад з використанням механізму соціального замовлення.*

Залучення на конкурсній основі ОСН як виконавців соціальних проектів дозволяє місцевим радам ефективніше вирішувати такі завдання, як соціальний захист інвалідів, боротьба із бездомністю, дитячою безпритульністю та бездоглядністю, профілактика СНІДу, ВІЛ-інфекції та наркоманії, захист і покращання стану навколишнього середовища та навіть розвиток туризму. Крім того, використання механізмів соціальних замовлень дозволяє залучати позабюджетні додаткові ресурси та, відповідно, значно економити бюджетні кошти.

— делегування місцевими радами ОСН додаткових повноважень;

Поступово зростає кількість місцевих рад, які розуміють переваги від делегування ОСН своїх окремих повноважень. Зокрема, Миколаївська міська рада делегувала ОСН повноваження з управління об'єктами житлового господарства органам самоорганізації населення. У Макіївці за рішенням міської ради комітети самоорганізації населення наділені повноваженнями щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення. Алчевська міська рада делегувала ОСН ряд повноважень, серед яких, наприклад, залучення на договірних засадах коштів населення на будівництво, розширення, ремонт і утримання об'єктів соціальної інфраструктури та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища.

— вироблення місцевими радами стратегій розвитку ОСН;

Програми розвитку ОСН прийняті та реалізуються у ряді міст: Одесі, Миколаєві, Харкові, Києві, Кривому Розі, Кіровограді, Полтаві, Бердянську та деяких інших. Найбільш поширеними елементами таких програм є практичні заходи щодо вдосконалення нормативно-правової бази діяльності ОСН, розвитку їх взаємодії з органами міської влади, покращання фінансового та матеріальнотехнічного забезпечення діяльності ОСН, інформаційно-методичного забезпечення роботи, підвищення професійного рівня активістів самоорганізації, залучення ресурсів ОСН до вирішення місцевих проблем. На реалізацію заходів, передбачених місцевими програмами, виділяються кошти місцевих бюджетів. Так, у 2010 р. в міському бюджеті на діяльність органів самоорганізації населення м. Києва було заплановано витратити 2 млн 909 тис. грн, на виконання відповідної місцевої програми у 2010 р. у місцевому бюджеті м. Одеси передбачається фінансування у обсязі 1 223,91 тис. грн, м. Бердянська—206 тис. грн.

Незважаючи на покращання розвитку ОСН, позитивні результати їх діяльності ще не можна назвати стабільними. **Однією із основних перешкод недостатньої дієвості ОСН є недосконалість правового забезпечення їх функціонування.** Вже багато років дослідники відмічають такі проблеми правового регулювання діяльності ОСН, як невизначеність правової природи ОСН; ускладнену процедуру їх створення; неврегульованість переліку делегованих повноважень ОСН

та їх взаємовідносин з місцевими радами, організаціями громадянського суспільства та бізнесовими структурами; фактичну підконтрольність та фінансову залежність ОСН від місцевих рад; відсутність чіткого правового регулювання їх неприбуткового статусу; недостатнє унормування проблем функціонування територіальних громад на місцевому рівні, зокрема в сфері практичного засвоєння інструментів локальної демократії [6].

У контексті реформування Конституції України особливої актуалізації набуває питання визначення правового статусу ОСН. Відповідно до ст.140 Конституції України сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна [7]. Отже, у чинній Конституції законодавець не вказав на ОСН як на одну із форм локальної демократії. Стаття 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» відносить ОСН до системи місцевого самоврядування і визначає їх як «представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста» [8]. Така неоднозначність правової природи ОСН викликала ряд заходів щодо оновлення конституційного регулювання їх статусу. Найбільш поширеною пропозицією серед науковців є визначення ОСН на конституційному рівні як окремої складової системи місцевого самоврядування [9, с. 204-214; 10, с. 131-137; 11, с. 84-91; 12]. Водночас, Проект Закону України про внесення змін до Конституції України, внесений за президентства В. Ющенко до розгляду 31 березня 2009 р., не передбачав у системі місцевого самоврядування такого елемента, як органи самоорганізації населення [13]. Відповідно, до ч.5 ст.155 цього проекту місцеве самоврядування мало б здійснюватися жителями громад як безпосередньо, так і через ОМС — власні представницькі ОМС, голів громад, представницькі ОМС, що представляють спільні інтереси громад, та їх виконавчі органи. У Статті 156 проекту Конституції зазначалося, що єдиним представницьким ОМС громади є рада громади.

У рамках всенародного обговорення проекту Конституції, поданого за президентства В.Ющенко, 22 вересня 2009 р. були проведені міжрегіональні муніципальні слу-

ханья «Конституційні засади організації місцевої влади», в яких взяли участь представники Львівської, Вінницької, Закарпатської, Івано-Франківської, Рівненської, Тернопільської, Хмельницької, Чернівецької областей. У своїх пропозиціях до конституційного тексту громадськість зазначила про необхідність визначення інституту органів самоорганізації населення як елементу системи місцевого самоврядування.

Отже, вважаємо доцільним врахувати зауваження громадськості та під час подальшого реформування Конституції залучити ОСН до системи місцевого самоврядування. Пропонуємо наступну редакцію ч.3 ст.140 чинної Конституції: «Місцеве самоврядування здійснюється жителями громад безпосередньо, через органи місцевого самоврядування — власні представницькі органи місцевого самоврядування, голів громад, представницькі органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси громад, та їх виконавчі органи, а також через органи самоорганізації населення».

Суттєвою перешкодою ефективності ОСН є низький рівень соціальної мобілізації територіальних громад. У переважній більшості населених пунктів не напрацьована практика залучення ОСН до муніципального розвитку та покращання умов існування їх жителів перш за все через неготовність громадян брати участь у процесі самоврядування власною територією. На базі Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів (ІПКК) Національної академії державного управління при Президентіві України в рамках Програми розвитку та інтеграції Криму ПРООН відділом НІСД у 2009 році було проведено експертне опитування керівників ОСН та посадових осіб місцевого самоврядування АРК. За результатами цього дослідження основною проблемою створення та розширення діяльності ОСН в Україні опитувані керівники ОСН вважають саме свідомісну складову (26%). Інші проблеми група респондентів ОСН оцінила таким чином: фінансово-економічний стан — 16%, правове забезпечення — 14%, адміністративно-управлінська — 8% та інституційна складові — 8%.

Крім того, головними причинами для населення виникнення потреби у створенні ОСН їх керівники вважають необхідність вирішення злободенних питань побутового рівня (37,2%) та проблем матеріально-фінансового забезпечення

(18,2%). Лише 11,6% цієї групи респондентів зауважили, що активна громадянська позиція є головним поштовхом до виникнення ОСН. Така громадянська пасивність спричинена наступними факторами: психологічним (психологічний синдром соціального інфантилізму та соціальної безпорадності, неготовність захищати свої права та зневіра в саму можливість їх захисту); соціальним (недовіра до ОСН як до інструментів захисту прав громадян та брак почуття колективної відповідальності за якість життя у суспільстві); інформаційним (загальна необізнаність громадян про свої права та механізми їх захисту і брак поінформованості про позитивний досвід захисту інтересів громадян органами самоорганізації населення).

Основною проблемою у налагодженні конструктивного діалогу між ОСН та представницькими органами місцевого самоврядування є відсутність розуміння останніми ролі ОСН. Переважна ж більшість місцевих рад не вбачає в ОСН рівноправних партнерів. Разом з тим, деякі представницькі ОМС почали усвідомлювати переваги своєї співпраці з ОСН щодо розв'язання місцевих проблем (покращання житлово-комунальних послуг, забезпечення благоустрою території, соціальний захист населення та інші). У той же час, вони доволі скептично ставляться до надання ОСН рівних можливостей у процесі формування муніципальної політики. У рамках експертного опитування представники ОМС найбільшу кількість голосів з максимальним значенням показника оцінки «5 балів» віддали таким напрямам діяльності ОСН, як «вирішення побутових проблем» та «економічний розвиток території». Майже 68% респондентів оцінили необхідність такого напрямку діяльності ОСН як політичний вплив лише в межах 0—2 балів. Отже, очевидним видається традиційний підхід ОМС Криму до сприйняття ОСН або філіалами ЖЕКів та недооцінки їх можливостей як суб'єктів політичного управління, або конкурентами. Про подібне ставлення органів місцевого самоврядування до ОСН в інших регіонах України свідчить доволі низький рівень регламентації на локальному рівні механізму, форм та сфер взаємодії цих суб'єктів.

Унеможливає функціонування ОСН як потужного інституту розвинуеного громадянського суспільства та ефектної форми розгортання місцевої демократії їх фінансова залежність від ОМС. Оскільки головним джерелом фінан-

сової основи діяльності ОСН залишаються кошти відповідного місцевого бюджету, доволі поширеною практикою серед місцевих рад стає використання умов фінансової залежності ОСН. По суті, ОСН, який має утримувати баланс між громадою та місцевою владою, за фінансової підтримки з боку місцевої ради ігнорує актуальні для громадян проблеми.

Висновки:

1. У процесі реформування правового забезпечення функціонування ОСН, на нашу думку, дуже важливо зберегти їх дуалістичну природу. Адже вона дозволяє цій інституції найбільш ефективно вирішувати проблеми територіальної громади в межах власних та делегованих місцевими радами повноважень та, разом з тим, забезпечити дієвий механізм соціальної активізації громадян.

2. Серед напрямів подальшого удосконалення правового регулювання діяльності ОСН варто відзначити:

— окреслення кола питань, які не можуть ухвалювати місцеві ради без участі ОСН;

— закріплення виняткової компетенції ОСН;

— визнання ОСН підзвітними, підконтрольними та відповідальними перед місцевими радами лише в частині делегованих повноважень;

— спрощення процедури створення ОСН;

— встановлення переліку делегованих повноважень ОСН та порядку передачі місцевими радами таких повноважень, відповідного майна та фінансів;

— визначення статусу актів ОСН та ступінь обов'язковості їх виконання фізичними та юридичними особами;

— закріплення за ОСН некомерційного господарського статусу;

— встановлення рівнів ОСН з розподілом повноважень між ними;

— встановлення обов'язку представницьких органів місцевого самоврядування прийняти статут територіальної громади.

3. Налагодженню конструктивного діалогу між ОСН та місцевою владою сприятиме регламентація на локальному рівні питань створення повноважень, діяльності ОСН та затвердження Порядку легалізації органів самоорганізації населення, Порядку делегування ОСН окремих повноважень

відповідної місцевої ради, фінансів та майна; затвердження Програм розв'язання пріоритетних соціальних проблем з використанням механізму соціального замовлення; уведення до регламентів роботи місцевих рад положень щодо участі ОСН в їх діяльності та гарантії з боку органів місцевої влади реалізації ОСН своїх повноважень.

4. Підвищити рівень громадської активності у розв'язанні місцевих проблем уявляється можливим шляхом: 1) надання громадянам інформаційної допомоги щодо їх прав та можливостей впливати на рішення місцевої влади та поширення позитивного досвіду розв'язання проблем місцевого значення; 2) впровадження заходів з організаційно-методичної підтримки керівників ОСН та представників місцевих рад щодо підвищення ефективності та розширення форм їх співпраці у процесі спільного прийняття муніципальних рішень і розвитку територій; 3) підтримки на державному рівні технологій реалізації місцевими радами цільових місцевих програм сприяння самоорганізації населення та реалізації місцевих ініціатив.

5. Проблема фінансової залежності ОСН від ОМС може бути вирішено шляхом залучення альтернативних джерел фінансування їх діяльності, що потребує забезпечення сприятливого режиму оподаткування благодійницької діяльності. Разом з тим, необхідно розширювати практику участі ОСН в конкурсах на отримання соціального замовлення для розв'язання пріоритетних проблем територіальних громад. Подальші дослідження автора будуть присвячені дослідженню питань громадської участі у розв'язанні проблем територіальної громади, а також вивченню міжнародного досвіду самоорганізації населення.

1. Стан локальної демократії в містах України: роль громад та органів місцевого самоврядування. Аналітичний звіт за підсумками виконання проекту «Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування у сфері розвитку локальної демократії» / За ред. В.І. Брудного, А.С. Крупника, О.С. Орловського. — Одеса: ХОББІТ ПЛЮС, 2008. — 168 с.

2. Показники Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України (ЄДРПОУ) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

3. Кольцова Д.В. Органи самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування: Автореф. дис... канд. наук з держ. управління: 25.00.04. / Донецький держ. ун-т управління. — Донецьк, 2007. — 20 с.

4. Остапенко О.Г. Функції органів самоорганізації населення: поняття та загальна характеристика [Електронний ресурс] / О.Г. Остапенко // Актуальні проблеми державного управління. — 2009. —

№1(35). — Режим доступу до журн.: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu/2009_1/doc/3/06.pdf

5. Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування щодо створення умов для розвитку громадських організацій та органів самоорганізації населення. Аналітичний звіт за підсумками виконання проекту «Вплив місцевої влади на розвиток третього сектору» / В.І. Брудний, А.С. Крупник, О.С. Орловський. — Одеса: ХОББІТ ПЛЮС, 2008. — 152 с.

6. Удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності органів самоорганізації населення: Збірник матеріалів Четвертої всеукр. наук.-практ. конф., 20—21 грудня 2008 року, Одеса. / Одеський суспільний інститут соціальних технологій, ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення» / За ред. О.С.Орловського, В.І.Брудного, А.С.Крупника — Одеса: ХОББІТ ПЛЮС, 2009. — 108 с.

7. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — ст. 141.

8. «Про місцеве самоврядування»: [З-н України від 21 травня 1997 року] // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — ст. 170.

9. Крупник А.С. Органи самоорганізації населення у системі місцевого самоврядування / А.С.Крупник // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ. — О., 2006. — Вип. 2 (26).

10. Орловський О.С. Правовий статус органів самоорганізації населення / О.С.Орловський // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. — 2004. — № 2.

11. Щербань Т. Підвищення значення та ролі органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування / Т. Щербань // Вісник центральної виборчої комісії. — 2008. — № 2.

12. Бондаренко В.Д. Визначення сучасного проблемного поля правового регулювання створення, діяльності та розвитку органів самоорганізації населення / [Електронний ресурс] / В.Д. Бондаренко // Теоретичні та прикладні питання державотворення. — 2009. — Вип. 4. — Режим доступу до журн.: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/index.html>

13. Проект Закону про внесення змін до Конституції України № 4290 від 31.03.2009р.: Проекти законів [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=34882