

УДК 353.9

Паутова Тетяна Олександрівна
доцент кафедри державного управління і права
Полтавського національного технічного університету
імені Юрія Кондратюка,
кандидат наук з державного управління

АКТУАЛЬНІСТЬ РОЗРОБКИ ЕФЕКТИВНОГО МЕХАНІЗМУ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ З ГРОМАДОЮ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Анотація. У статті досліджується роль органів самоорганізації населення у здійсненні місцевого самоврядування. Взаємодія органів самоорганізації населення із громадою розглядаються як засіб упровадження місцевої та державної політики, а також внутрішній резерв для розбудови і розвитку території.

Ключові слова: орган самоорганізації населення, орган місцевого самоврядування, територіальна громада.

Паутова Т. А. Актуальность разработки механизма эффективного взаимодействия органов самоорганизации населения с общественностью и органами местного самоуправления

Аннотация. В статье исследуется роль органов самоорганизации населения в осуществлении местного самоуправления. Взаимодействие органов самоорганизации населения с общественностью рассматривается как способ внедрения местной и государственной политики, а также внутренний резерв для построения и развития территорий.

Ключевые слова: орган самоорганизации населения, орган местного самоуправления, территориальное общество.

Pautova T.A. The urgency of developing an effective mechanism of interaction between community organizations with the community and local authorities

Annotation. The paper examines the role of community organizations in the implementation of local government. Interaction community organizations with the community are seen as a means of implementing local and state policy and internal resources to build and develop the area.

Keywords: community organizations, local government, local community.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Конституція України гарантує місцеве самоврядування, відповідно наділяючи його органи широким колом повноважень. У той же час спостерігається дисбаланс між повноваженнями й фінансовими ресурсами, за рахунок яких повинна забезпечуватися їх реалізація. Така ситуація пов'язана як із

недосконалостями законодавства, так і з економічною кризою, що спостерігається в державі. У результаті залишаються невирішеними багато проблем громад, головним чином щодо благоустрою території, комунальної власності, у соціальній сфері, що, у свою чергу, призводить до непорозумінь і недовіри громади до органів місцевого самоврядування. Це зумовлює актуальність розвитку такої складової системи місцевого самоврядування, як органи самоорганізації населення (далі – ОСН), що за своєю сутністю є проміжною ланкою між громадянами й органами місцевого самоврядування та покликані створювати умови для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції та законів України [8]. Активна діяльність ОСН сприятиме налагодженню діалогу між органами місцевого самоврядування та громадою, дозволить залучити громаду до практичного вирішення питань місцевого значення, підвищити ефективність роз'яснювальної роботи щодо реформ і процесів, що відбуваються в державі тощо. Проте на сьогодні діяльність ОСН населення в багатьох випадках носить формальний характер через нераціональність нормативного забезпечення, а також низьку громадську активність. Відповідно, необхідним є розробка дієвого механізму створення та взаємодії органів місцевого самоврядування, ОСН і громади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню ролі, місця, ролі та діяльності органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування, а також пошуку ефективного механізму їх діяльності присвячено праці Д. Кольцової, В. Кравченка, В. Куйбіди, М. Лендсьєл, Н. Мішиної, Н. Нижник, О. Оболенського, М. Пухтинського, Ю. Шарова, та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. На сьогодні досить багато науковців, досліджуючи систему місцевого самоврядування, наголошують на важливій ролі ОСН, пропонують напрямки вдосконалення механізму їх діяльності та створення, підвищення

ефективності їх взаємодії з органами влади. У той же час неповною мірою розглянуто питання залучення ОСН як дієвого засобу впровадження місцевої та державної політики, а також внутрішнього резерву для розбудови та розвитку території, що є особливо актуальним у кризовий період.

Формулювання цілей статті. Метою статті є визначення ролі ОСН у системі місцевого самоврядування як засобу взаємодії з громадою та перспектив місцевого розвитку в разі налагодження співпраці ОСН, місцевого самоврядування та громади.

Виклад основного матеріалу. В Україні на активній стадії перебуває процес реформування системи місцевого самоврядування, адже саме цей владний інститут найбільш наближений до громадян, і Конституція України покладає саме на нього реалізацію повноважень, пов'язаних із забезпеченням прав громадян, зокрема на житло, охорону здоров'я, безоплатну медичну допомогу в комунальних закладах охорони здоров'я, на освіту та її безоплатність у комунальних закладах [5]. Крім того, органи місцевого самоврядування надають значний обсяг адміністративних послуг, а також відповідальні за розвиток своєї території та добробут повсякденного життя територіальних громад, що в свою чергу значною мірою залежить від стану інфраструктури та об'єктів комунальної власності. Проте наразі спостерігається високий рівень зношеності теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду, що несе собою ризик виникнення техногенних катастроф і вимагає від органів місцевого самоврядування постійного контролю та капіталовкладень.

Упродовж 2014 року близько 80% усіх видатків місцевих бюджетів припадало на захищені статті, найбільшою серед яких є частка видатків на оплату праці, у той час як капітальні видатки складають лише близько 5% [1]. З метою подолання зазначених проблем упроваджено декілька нормативних актів, спрямованих головним чином на децентралізацію

повноважень і бюджетних ресурсів, адже головною причиною відсутності належного обсягу коштів на місцевому рівні є те, що основна частина податкових надходжень акумулюється на центральному рівні. Серед основних стратегічних документів цього напрямку є Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. №333-р), Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року (постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385), Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» (від 28 грудня 2014 року № 79-VIII).

У той же час, об'єктивно аналізуючи економічну та політичну ситуацію в Україні, очікувати збільшення доходів місцевих бюджетів, а відповідно і подолання наявних проблем не варто, оскільки держава має значний обсяг боргових зобов'язань, нестачу енергоресурсів та потребу фінансування оборонної галузі, а отже передання джерел надходжень на місцевий рівень повною мірою не можливе. Так, за 2014 рік проти аналогічного періоду 2013 року спостерігається зростання видатків на обслуговування державного боргу на 49%, на оборону – на 84,4%, у той же час наявне зниження видатків на економічну діяльність (на 14%), на охорону здоров'я (на 7,3%), на освіту (на 5,1%), на соціальний захист та соціальне забезпечення (на 4,9%), при тому що видатки на житлово-комунальне господарство за зведеним бюджетом збільшилися в 2,3 рази, що значною мірою пов'язано із проведенням субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення заборгованості з різниці в тарифах [4].

При цьому проблеми територіальних громад з кожним днем лише поглиблюються, адже рівень зносу комунального майна зростає, низький рівень доходів населення не дозволяє підвищувати до рівня економічно

обґрунтованих тарифів на сплату ЖКП, надходження від яких сьогодні не забезпечують можливості здійснювати на достатньому рівні навіть поточні ремонти. Негативні наслідки кризових явищ поглиблюються тим, що більшість громадян не повною мірою розуміють ситуацію, що склалася, та вимагають від органів місцевого самоврядування дотримання своїх конституційних прав, належного стану та розвитку інфраструктури населених пунктів повним обсягом та ін. Зростає невдоволення громадськості, недовіра до органів місцевого самоврядування, що не сприяє як вирішенню проблем, так і подоланню кризових явищ, реалізації реформ.

На нашу думку, у такій ситуації важливою є розробка механізму розвитку територіальних громад за рахунок внутрішніх ресурсів. Як свідчить історія, значний розвиток громади можливий лише в разі, якщо всі члени місцевої громади усвідомлюють потребу інвестувати себе і свої ресурси в цьому напрямку [3, с. 21]. Наявні стратегії розвитку територіальних громад здебільшого зорієнтовано на залучення ресурсів органів влади, у той час як існує можливість розв'язання багатьох питань через залучення органів самоорганізації населення.

В Україні діяльність ОСН, регламентовано Законом України «Про органи самоорганізації населення», що визначає їх однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення. ОСН є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети. Основними завданнями ОСН є:

- 1) створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;
- 2) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння в наданні їм відповідних послуг;

3) участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм [8].

По суті ОСН можуть відігравати важливу роль у системі органів місцевого самоврядування: пов'язуючи місцеве населення та владу, активно здійснюючи організаційну та роз'яснювальну діяльність, вони сприятимуть упровадженню місцевих і загальнодержавних проектів, своєчасному інформуванню органів місцевого самоврядування про нагальні проблеми, донесенню до інших органів влади місцевих ініціатив, пропозицій, що відповідно забезпечить урахування органами місцевого самоврядування інтересів громади.

На нашу думку, сьогодні органи місцевого самоврядування мають надати відповідної уваги максимальному залученню ОСН до виконання закріплених законом завдань, оскільки їх повноваження охоплюють досить багато напрямків діяльності органів місцевого самоврядування, що стосуються повсякденних потреб громадян і потребують постійного здійснення попри кризу. Наприклад, актуальною є активізація роботи ОСН щодо реалізації повноваження з організації на добровільних засадах населення до участі в здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, проведення робіт з благоустрою, озеленення та утримання в належному стані дворів, вулиць, площ, парків, обладнання дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами тощо. З цією метою за Законом України «Про органи самоорганізації населення» можуть створюватися тимчасові або постійні бригади, використовуватися інші форми залучення населення [8]. Також важливим напрямком діяльності ОСН може бути організація допомоги громадянам похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів, малозабезпеченим і багатодітним сім'ям, а також самотнім громадянам, дітям-сиротам тощо.

Аналізуючи вищезазначене, слід з упевненістю сказати, що в разі залучення активної громадськості для виконання названих повноважень можна зменшити негативні наслідки кризи та забезпечити реалізацію належним чином значного обсягу повсякденних потреб громадян. Проте зазначене можливо лише на добровільних засадах – у разі усвідомлення громадян себе як власників комунального майна, як це передбачено Конституцією України: «Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією» (ст. 13) [5].

Крім того, на цьому етапі набуває особливого значення проведення роз'яснювальної роботи серед населення щодо економічних процесів, що відбуваються та зумовлюють потребу економії бюджетних коштів й енергоресурсів. Досить часто громадяни не підтримують упровадження важливих проектів і реформ, не розуміючи їх мету та перспективу. Відзначимо, що ОСН є одним з атрибутів демократичної системи управління, адже вони створюються на основі принципу виборності, тобто громадяни делегують своє право на здійснення місцевого самоврядування саме тим, кому довіряють. Відповідно роз'яснювальна робота щодо поточної діяльності органів місцевого самоврядування та стратегічних питань через ОСН буде більш ефективною, ніж через засоби масової інформації.

Досвід зарубіжних країн вказує на успішність застосування практики залучення громадян до вирішення проблем територій та забезпечення благоустрою. У Швеції є поширеною модель так званих «колективних будинків», жителі яких здійснюють спільну роботу щодо обслуговування

будівлі. У більшості випадків популярною є практика підписання угод між громадянами та муніципальною кампанією, якій передаються функції щодо утримання та ремонту будинку [6]. У Великій Британії кожен четвертий житель регулярно виконує ту чи іншу неоплачувану роботу, пов'язану з розвитком і благоустроєм території. Цікавим є досвід Бельгії, де розвинута практика створення сусідських груп, громадських асоціацій та ініціатив, яка сьогодні покриває мікрорайони та міста. Це ті організації, установи й органи, створені жителями, які забезпечують безперервне функціонування громади, її взаємодію з адміністрацією і установами, що діють на території, з підприємствами комунального господарства, з соціальними агентствами і діловими колами [9]. Упровадження аналогічних практик є актуальним сьогодні й для України, адже залучення активних громадян, які усвідомлюють потребу та прагнуть допомогти громаді, дозволить забезпечити благоустрій територій, деякі послуги соціального характеру навіть у період економічної кризи за відсутності належного фінансування.

Станом на травень 2014 р. в Україні зареєстровано 1529 юридичних осіб – ОСН, але самоорганізація часто зводиться лише до зборів чи мирних зібрань і не є ефективним механізмом участі в місцевому самоврядуванні та розвитку громад [2]. При цьому в Україні є приклади, коли за допомоги органів ОСН упроваджувалися проекти та інші заходи (наприклад, роздільний збір сміття у м. Миргороді, формування списків осіб, які потребують допомоги, контроль за зовнішнім виглядом будинків та станом прилеглих територій у комітеті мікрорайону «Татарка» м. Київ, створення бібліотеки комітету мікрорайону «Центр-1 – Старокиївський») [10, с. 89].

При цьому існує низка об'єктивних проблем щодо створення та діяльності органів самоорганізації населення, серед яких – складний механізм реєстрації ОСН. Відповідно до норм Закону України «Про органи самоорганізації населення» фактично потрібним є проведення як мінімум

2-3 зборів (конференцій) жителів за місцем проживання. У свою чергу порядок проведення зборів (конференцій) жителів за місцем проживання чітко не визначено ні в цьому Законі, ні в інших актах чинного законодавства України, зокрема в Положенні про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затвердженому постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року, норми якого значною мірою суперечать законам України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про органи самоорганізації населення» [10, с. 87].

Виникають питання і щодо взаємовідносин різних видів органів самоорганізації населення, які співіснують на одній території. Тут можна погодитися з думкою Т. Щербань, яка вважає доцільним створення та закріплення законодавчому рівні ієрархії органів самоорганізації населення, де б будинкові, вуличні, квартальні комітети були підпорядковані комітету мікрорайону [10, с. 90]. На сьогодні така ієрархія ОСН суперечить принципам організації та діяльності, передбаченим статтею 5 Закону України «Про органи самоорганізації населення», – «підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами ... жителями, які обрали орган самоорганізації населення» [8].

Проблемним аспектом є й те, що в багатьох випадках органи місцевого самоврядування не виявляють ініціативи щодо створення та підтримки ОСН, а також не усвідомлюють перспективи ефективної співпраці з ними. Проте найголовнішою проблемою залишається низький рівень громадської активності в цьому напрямку, що пов'язано значною мірою з неусвідомленням себе власниками комунального майна та своїх обов'язків щодо нього, недовірою до органів місцевого самоврядування, очікуванням допомоги ззовні замість пошуку внутрішніх резервів, оскільки без прагнення та бажання добровільно допомагати громаді, брати участь у розвитку території будь-які законодавчі ініціативи не матимуть практичної реалізації.

Висновки з даного дослідження. Доцільність активізації діяльності ОМС зумовлена такими чинниками:

- по-перше, це сприятиме створенню реальних можливостей для розвитку місцевої демократії, залучення громадян до практичної участі у вирішенні багатьох питань місцевого значення, що в свою чергу оптимізує процес ухвалення рішень про надання відповідних громадських послуг, наблизивши їх до споживачів;

- по-друге, це дозволить поліпшити благоустрій території, розширити та раціоналізувати інфраструктуру, надати більшої уваги громадянам похилого віку, багатодітним сім'ям, дітям-сиротам та іншим категоріям населення, які потребують допомоги;

- по-третє, проведення роз'яснювальної роботи щодо реформ та економічних процесів, що відбуваються в Україні, через ОСН сприятиме їх підтримці та встановленню довіри громадян до влади;

- по-четверте, це розвантажить органи місцевого самоврядування від вирішення тих питань місцевого значення, що можуть бути успішно вирішені самим населенням, шляхом передачі цих питань, зокрема разом із відповідними фінансовими і матеріальними ресурсами, до повноважень ОМС.

Перспективи подальших розвідок. Вищевикладене зумовлює потребу наукових досліджень і розробки механізму ефективної діяльності ОСН, їх взаємодії з органами місцевого самоврядування та громадянами.

Список використаних джерел:

1. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за січень-вересень 2014 року [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень – Режим доступу : <http://www.ibser.org.ua/>
2. В Україні зростає кількість зареєстрованих органів самоорганізації населення // Громадський портал Львова [Електронний ресурс].
3. Кертцман Джон П. Розбудова громад за рахунок внутрішніх ресурсів. Шлях відкриття й мобілізації ресурсів громади : [переклад з англійської] / Джон П. Кертцман, Джон Л. Макнайт. – К.: Четверта хвиля, 2006. – 256 с.
4. Інформація про стан виконання Зведеного та Державного бюджетів України за січень-грудень 2014 року// Міністерство фінансів України – офіційний веб-сайт/

- [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=407731&cat_id=77440.
5. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року №254к/96-ВР [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%E2%96-%E2%F0>.
 6. Лендшел М. О. Правові можливості для формування допоміжних рівнів та органів самоорганізації у Європі: досвід для України / М.О. Лендшел // Самоорганізація в громаді [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://samoorg.com.ua/blog/2013/03/04/pravovi-mozhливosti-dlya-formuvannya-dopomizhnih-rivniv-ta-organiv-samoorganizatsiyi-u-yevropi-dosvid-dlya-ukrayini/>
 7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року №280/97-ВР», зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Офіц. веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%E2%97-%E2%F0>.
 8. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 року №2625-ІІІ, зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Офіц. веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2625-14>.
 9. Трепалюк А. Краткий обзор развития гражданского участия в странах Европы / А. Трепалюк // Самоорганізація в громаді [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://samoorg.com.ua/pomoshh-aktivistam/zarubezhnyiy-opyit/kratkiy-obzor-razvitiya-grazhdanskogo/>.
 10. Щербань Т. Підвищення значення та ролі органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування / Т. Щербань // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – №2. – С. 84-91.

Statement of the problem. Ukraine's constitution guarantees local self-government bodies gives it a wide range of responsibilities. But there is an imbalance between the powers and financial resources. This situation is related to the imperfections of legislation and economic crisis in the country. As a result of unresolved problems of communities – on land use, community property, in the social sphere.

Urgency. Active local governments will promote dialogue between local government and the community will engage the community in practical solutions to local issues, improve advocacy for reforms and processes occurring in the state, and so on.

The purpose of the article is to determine the role of local governments in the system of local government as a means of interaction with the community and local development prospects.

Our task was to study – to consider the involvement of local authorities as an effective means of implementing local and state policy and internal reserves for restructuring and development of the territory, which is especially important during the crisis.

Summary. In order to overcome the problems of local government introduced several regulations aimed at decentralization of authority and budgetary resources as the main reason for the lack of proper amount of resources at the local level is that the bulk of tax revenue is accumulated at the central level.

Conclusion and outcomes. We believe that in this situation it is important to develop a mechanism of local communities through internal resources. As the story goes, a significant community development is possible only if all members of the community are aware of the need to invest themselves and their resources in this direction.

If the active involvement of the public authority to perform the above can reduce the negative effects of the crisis and ensure the implementation of appropriate significant amount of daily needs of citizens.