

Володимир БУЛЬБА, Антон МЕЛЯКОВ  
Національна академія державного управління  
при Президентіві України

Харківський регіональний інститут державного управління

## АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ

Розглядаються теоретичні засади дослідження органів самоорганізації в Україні. Визначаються перспективні напрями в дослідженні органів самоорганізації в Україні.

**Ключові слова:** органи самоорганізації, місцеве самоврядування, взаємодія, державна політика.

*Владимир Бульба, Антон Меляков. Анализ деятельности органов самоорганизации населения в Украине*

Рассматриваются теоретические основы изучения органов самоорганизации в Украине. Определяются перспективные направления в исследовании органов самоорганизации в Украине.

**Ключевые слова:** органы самоорганизации, местное самоуправление, взаимодействие, государственная политика.

*Volodymyr Bulba, Anton Melyakov. Analysis of community organizations activity of population in Ukraine*

In the article theoretical bases of study of organs of self-organization are considered in Ukraine. It is shown that this theme is in the spotlight of the Ukrainian scientists. Perspective directions are certain in the study of activity of organs of self-organization in Ukraine.

**Key words:** organs of self-organization, local self-government, co-operation, public policy.

Зміна державно-центристської моделі соціуму на громадсько-центристську, децентралізація управління, поява нових, складних соціальних проблем призводять до перерозподілу соціальної відповідальності від держави на користь недержавних суб'єктів, одним з яких є органи самоорганізації населення (ОСН). Під час скорочення соціальних зобов'язань держави, дискредитації соціальних урядових програм, економічних криз органи самоорганізації населення можуть бути суб'єктами соціальної політики, партнером держави в її здійсненні. Делегуючи ОСН відповідні повноваження та функції, що традиційно закріплені за органами влади, держава може розширити соціальні програми за одночасного зменшення навантаження на органи влади як головних агентів соціальної політики.

В Україні питання самоорганізації населення досліджується представниками юридичних, соціологічних, економічних наук, фахівцями в галузі державного управління. Активізувалися дослідження форм самоорганізації населення у зв'язку з прийняттям Закону України «Про органи самоорганізації населення». Саме критичному аналізу

нормативно-правових засад функціонування ОСН присвячені наукові розвідки А. Лукашенко, Н. Пеліванової, Т. Проценко. Практичні аспекти діяльності ОСН, у тому числі й за кордоном, аналізує Н. Мішина. У статтях І. Дробота [2] та О. Здіорук [3] питання самоорганізації розглядається в контексті функціонування та розвитку всієї системи органів місцевого самоврядування (ОМС). Серед дисертаційних досліджень з даної теми можна назвати роботи Д. Кольцової, яка аналізує роботу ОСН з позиції державного управління, а також праці юридичної спрямованості О. Орловського та О. Остапенко. Різноманітні аспекти взаємодії ОСН та ОМС досліджує О. Бабінова. Цікавими та змістовними є видання, що побачили світ за редакцією одеських науковців та одночасно відомих практиків у справі самоорганізації населення В. Брудного та А. Крупника. Плідно працюють над проблематикою самоорганізації населення і російські дослідники, зокрема І. Мерсіянова, О. Савранская, Т. Сидоріна, О. Шоміна та ін.

На жаль, тема, обрана нами для дослідження, є другорядною в дослідженнях вітчизняних соціологів, що певною мірою звужує емпіричну базу, обмежує можливості характеристики ставлення громадян до ОСН, бажання брати участь в їх роботі тощо. Водночас фахівці-соціологи проводять численні опитування з таких дотичних тем, як ставлення громадян до реформи ЖКГ, готовність брати участь у протестних акціях, належність до тих чи інших громадських організацій.

Метою статті є аналіз теоретичних засад діяльності органів самоорганізації в сучасній Україні та характеристика перспектив удосконалення діяльності цих органів.

Незалежна Україна успадкувала від Радянського Союзу патерналістську модель соціальної політики. Одним з її негативних проявів дослідники визначають соціальну пасивність громадян, сподівання на державу як на вищу інстанцію у вирішенні соціальних проблем [13, с. 345].

Наведена теза не свідчить про низьку соціальну активність громадян СРСР. Навпаки, за статистичними відомостями, у 1985 р. в Радянському Союзі функціонувало 652,7 тис. вуличних, квартальних, будинкових, сільських та селищних комітетів з кількістю учасників понад 3 млн 380 тис. осіб; працювали понад 390 тис. батьківських комітетів шкіл та дитячих садочків, рад при культурно-просвітницьких та медичних закладах, у діяльності яких брали участь 3 млн 49 тис. осіб. Утім, незважаючи на певний соціальний ефект органи громадської самоорганізації жорстко контролювались з боку партійних структур та місцевих рад народних депутатів. Погодимось із І. Мерсіяною в тому, що органам самоорганізації радянських часів були притаманні недоліки інших громадських формувань – пасивність рядових членів, заорганізованість та надмірна увага до формального боку справи [5, с. 537].

Самоорганізація населення – одна з форм участі членів

територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення. Спроможність населення до самоорганізації та активної участі у прийнятті рішень місцевого значення є принциповою ознакою розвитку громадянського суспільства країни.

Як форма участі громадян у місцевому самоврядуванні, самоорганізація населення має ряд специфічних особливостей: 1) виникає тільки там, де наявна ініціатива громадян; 2) характеризується різноманітністю рівнів (будинки, квартал, мікрорайон тощо); 3) може існувати протягом певного періоду та зникати, коли бажаного результату досягнуто; 4) може мати або не мати статус юридичної особи; 5) може брати на себе декілька або лише одне повноваження з вирішення тих чи інших питань місцевого значення. За І. Дроботом, самоорганізація населення є основою самоврядування, що завдяки процесам самозародження сприяє виникненню його як форми співіснування, процесам самозбереження – функціонуванню його як організаційно структурованого інституту в державно-владних відносинах і процесам саморозвитку – удосконаленню системи до стану самодостатності [2].

Основа законодавчого забезпечення діяльності ОСН складається з Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування», Закону України «Про органи самоорганізації населення». Відповідно до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування» ОСН є самостійним елементом системи органів місцевого самоврядування [10]. Ст. 140 Конституції України надає право сільським, селищним, міським радам створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення й наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів і майна. Закон «Про органи самоорганізації» встановлює вичерпний перелік органів самоорганізації населення: будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети [11].

Утім, майже всі науковці, які аналізували нормативно-правове забезпечення діяльності ОСН, наголошували на його недосконалості, необхідності модернізації. Так, О. Здіорук вважає за можливе об'єднання Законів України «Про місцеве самоврядування» та «Про органи самоорганізації населення» в один акт, керуючись тим, що ОСН належать до системи ОМС [3]. У свою чергу, Н. Пеліванова виокремлює такі правові проблеми, як ускладнена процедура створення ОСН, недоліки регламентації норм щодо фінансування цих органів та ін. [7].

Основними завданнями органів самоорганізації населення 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.

Серед функцій, які можуть виконувати ОСН, доречно виокремити такі: ідеологічна, соціального захисту, сервісна, розвитку, інвестиційна, інтегративна. Подібні функції російська дослідниця Л. Константинова виділяє в інститутах третього сектору, утім ми переконані, що повною мірою цей перелік функцій може бути віднесений і до українських органів самоорганізації [4]. Наприклад, ідеологічна функція полягає в здатності цих громадських інститутів презентувати інтереси певних соціальних груп, впливати на органи влади та їх програми.

Проте, на нашу думку, здійснення цієї функції вимагає від активістів ОСН особливої обережності та далекоглядності, за відсутності яких загалом корисна діяльність може перетворитися на виконання політичного замовлення, а самі ОСН отримають ярлик «заполітизованих» та «ручних». Ми погоджуємося з Т. Проценко в тому, що роз'яснювальна робота серед жителів є одним із перспективних і важливих напрямів у роботі ОСН, але пріоритетними вважаємо виконання інших функцій, зокрема сервісної та соціального захисту [12]. Зміст наведених функцій полягає в наданні соціальної допомоги та задоволенні конкретних потреб тих громадян, які опинилися в складних життєвих обставинах та/або мають специфічні потреби. У цьому контексті надзвичайної актуальності набувають зусилля ОСН щодо створення безбар'єрного середовища для інвалідів, адже, як свідчить практика, органи виконавчої влади не повною мірою усвідомлюють значущість даної проблеми для багатьох наших співвітчизників.

Не можна недооцінювати і функцію розвитку, яка полягає в здатності органів самоорганізації виховувати у своїх активістів такі якості, як ініціативність, креативність, наполегливість, перетворюючись на важливий та ефективний інструмент соціалізації і, перш за все, молодого покоління громадян України. На жаль, найменш поширеними є приклади застосування інвестиційної функції, реалізуючи яку ОСН мали б змогу залучити фінансові ресурси для вирішення нагальних проблем. Останній чинник заслуговує на особливу увагу, адже дозволене законодавством триканальне фінансування (міський бюджет, добровільні внески та інші не заборонені законом джерела) в реальному житті фактично перетворюється лише на одне – фінансування з міського бюджету. Останнє, очевидно, посилює залежність ОСН від керівництва міста, лягає додатковим тягарем на міський бюджет.

ОСН можуть мати власні та делеговані повноваження: власні – повноваження, надані відповідно до Конституції та законів України сільською, селищною, міською або районною у місті (у разі її створення) радою органу самоорганізації населення під час його утворення; делеговані – повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, якими вона додатково наділяє орган самоорганізації населення.

Наприклад, відповідно до п. 2.1.40 Правил благоустрою території м. Харкова органи самоорганізації населення є повноправним суб'єктом

у сфері благоустрою. Проте, як свідчить практика, певна частина громадян не тільки не усвідомлює потенціалу ОСН, але й не готова до участі в облаштуванні власного середовища проживання, що можна проілюструвати результатами соціологічних досліджень, проведених Київським інститутом проблем управління ім. Горшеніна в м. Харкові 2008 р. (таблиця) [1].

**Розподіл відповідей на запитання «Чи готові Ви частково брати участь в покращенні стану ваших будинків (дворів) і яким чином»**

Варіант відповіді	%
Не готовий	43,8
Готовий брати участь у виконанні робіт	25,3
Готовий брати участь як у виконанні робіт, так і частково у фінансуванні	9,8
Готовий брати участь у фінансуванні	7,7
Складно відповісти	13,5

Як бачимо, кількість громадян, які готові брати участь у практичній роботі з покращання території свого проживання, майже дорівнює кількості тих, хто до цього не готовий. Привертає увагу і великий відсоток тих, хто не має відповіді на поставлене запитання. На нашу думку, за відповідної інформаційної роботи та наявності конкретних позитивних прикладів саме остання категорія громадян може бути резервом активних членів ОСН.

Окремим пунктом завдання та повноваження ОСН прописуються в статутах територіальних громад міст України. На місцевому рівні приймаються програми підтримки (сприяння, розвитку) ОСН [8; 9]. Наприклад, у відповідній програмі, затвердженій Харківською міською радою, задекларовані такі завдання: створення системи моніторингу стану та якості житлово-комунальних послуг, що надаються мешканцям м. Харкова; надання можливості участі представників ОСН в межах їх компетенції під час прийняття виконаних робіт за договорами підяду; надання можливості для участі керівника ОСН у роботі комісії з контролю за якістю наданих житлово-комунальних послуг; реалізація програм розвитку підприємств ЖКГ; надання можливості зустрічей керівників ОСН з представниками Департаменту ЖКГ для визначення та узгодження кола проблем; можливість заслуховування звітів комунальних підприємств; надання можливості в організації та проведенні громадських слухань з питань розміщень на території діяльності ОСН об'єктів соціально-культурного призначення та інших

питань, відповідно до статуту територіальної громади м. Харкова; надання можливості участі у формуванні програми соціально-економічного розвитку території м. Харкова, на якій здійснює свою діяльність ОСН; надання ОСН права брати участь з правом дорадчого голосу в засіданні відповідних місцевих рад та їх виконавчих органів, що стосуються їх діяльності, а також Під час розгляду питань, ініційованих ОСН; надання пільг з оплати житлово-комунальних послуг членам ОСН в межах компетенції ОМС за окремим рішенням сесії Харківської міської ради; надання допомоги з благоустрою та озеленення території м. Харкова [8].

Очевидно, що більшість наведених завдань відповідають положенням закону «Про органи самоорганізації населення» і покликані активізувати співпрацю між ОСН та ОМС. Проте зазначимо, що необхідність передостаннього завдання є, на наш погляд, сумнівною, а зміст останнього завдання незрозумілим, адже відкритим залишається питання щодо суб'єкта та об'єкта задекларованої допомоги.

Місцева влада використовує і практику заохочення активістів органів самоорганізації. Як правило, це має вигляд преміювання переможця(ців) різноманітних конкурсів, що проводяться міськими радами. Наприклад, у м. Харкові відповідно до Положення про премію Харківської міської ради за вагомий внесок в розвиток місцевого самоврядування щорічно вручається грошова винагорода в номінації «розвиток самоорганізації населення». Маріупольська міська рада, в межах проведення конкурсу «Маріуполець року», відзначає переможців у номінації «за активну діяльність в органах самоорганізації населення та сприяння в реалізації міських програм».

У країнах світу самоорганізація населення представлена, наприклад, органами територіального громадського самоврядування в Російській Федерації та Білорусі. У Великій Британії, США, Швеції самоорганізація громадян на місцевому рівні здійснюється через інститути неприбуткового сектору, найбільш поширеними серед яких є центри місцевих співтовариств (community centres; village centres); сусідські співтовариства (neighborhood associations) та сусідські трасти (neighborhood trusts) [6]. Ці організації серед інших вирішують і такі питання: 1) захисту своєї території: протести проти розміщення на території небажаних будинків, прокладання автомагістралей, проблемних об'єктів; 2) покращення середовища проживання: благоустрій та озеленення, освітлення, збереження середовища проживання під час реконструкції; 3) дозвілля громадян; 4) покращення соціальних послуг; 5) покращення іміджу території, підвищення її привабливості для нових мешканців та інвесторів; 6) боротьби з бідністю та деградацією мікрорайонів. Щоправда необхідно зазначити, що ці організації значно менше пов'язані з місцевою владою різноманітними зобов'язаннями, фінансовою

залежністю тощо і є класичним прикладом недержавних організацій соціального спрямування.

Актуальним залишається питання щодо поінформованості громадян про діяльність ОСН, адже самі органи самоорганізації не мають поліграфічних та медійних можливостей для популяризації своєї роботи. Очевидно, що такі ресурси існують у міських рад і можуть бути використані для поширення відповідної інформації. Як показує досвід Миколаєва, Вінниці, Івано-Франківська, наявність на офіційних інтернет-сторінках місцевих рад актуальної та корисної інформації сприяє діяльності ОСН, свідчить про непересічне ставлення влади до органів самоорганізації та ілюструє конкретні програми взаємодії ОМС та ОСН.

Повсякчасне сподівання на ресурсний потенціал міської влади є настільки зрозумілим, наскільки і непродуктивним, адже посилює залежність ОСН від ОМС. Отже, нагально необхідним є проведення спеціальних тренінгів, під час яких активісти органів самоорганізації набули б досвіду участі в різноманітних програмах грантів, мікопроектів тощо. Ще одним механізмом вдосконалення діяльності ОСН може стати проведення конкурсів проектів, переможці яких на засадах спільного з міською радою фінансування могли б долучатися до вирішення питань, що турбують членів територіальної громади.

### Список використаних джерел

1. **Дом**, в котором мы живем. Результаты второго Харьковского социологического исследования в рамках годовой программы исследований «Настоящий Харьков». – Режим доступу : [www.kiru.com.ua](http://www.kiru.com.ua).

2. **Дробот І.** Роль самоорганізації населення в гарантуванні місцевого самоврядування / Ігор Дробот // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2006. – № 3 (25). – С. 228 – 240.

3. **Здіорук О.** Можливості впливу органів самоорганізації населення на вирішення проблем місцевого розвитку / О. Здіорук. – 2008. – Режим доступу : [www.old.niss.gov.ua/Monitor/July08/20.htm](http://www.old.niss.gov.ua/Monitor/July08/20.htm)

4. **Константинова Л.** Становление общественного сектора как субъекта социальной политики: опыт концептуализации и анализа реальных практик / Л. Константинова // Журн. исслед. соц. политики. – 2004. – № 4. – С. 447 – 468.

5. **Мерсиянова И. В.** Институты самоорганизации по месту жительства и качество жизни населения / И. В. Мерсиянова // Журн. исслед. соц. политики. – 2009. – Т. 7. – № 4. – С. 535 – 550.

6. **Пеліванова Н.** Місцева самоорганізація населення: зарубіжний досвід для України / Н. Пеліванова. – 2010. – Режим доступу : [www.niss.gov.ua/Monitor/April2010/1.htm](http://www.niss.gov.ua/Monitor/April2010/1.htm).

7. **Пеліванова Н. І.** Напрями удосконалення законодавчої регламентації діяльності органів самоорганізації населення / Н. І. Пеліванова // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 1. – С. 205 – 210.

8. **Програма** підтримки органів самоорганізації населення в м. Харкові на 2008 – 2010 рр. – Режим доступу : [www.city.kharkov.ua](http://www.city.kharkov.ua).

9. **Програма** розвитку органів самоорганізації населення у м. Одеса на 2008 – 2011 рр. – Режим доступу : [www.odessa.ua/acts/council/12302](http://www.odessa.ua/acts/council/12302).

10. **Про місцеве** самоврядування : Закон України № 280/97 від 21 трав. 1997 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

11. **Про органи** самоорганізації населення : Закон України № 2625-III від 11 липня 2001 р. // Відом. Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.

12. **Проценко Т.** Деякі організаційно-правові аспекти діяльності органів самоорганізації населення / Т. Проценко. – Режим доступу : [www.LawSchool.lviv.ua](http://www.LawSchool.lviv.ua).

13. **Сидорина Т. Ю.** Два века социальной политики / Т. Ю. Сидорина. – М. : РГГУ, 2005. – 442 с.

*Надійшла до редколегії 14.02.11*