

УДК 351.1 : 323.2

*В. Р. Котковський,*к.т.н., доц., доцент кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ,
м. Харків

ВЗАЄМОДІЯ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

У статті аналізується така перспективна форма взаємодії з громадськістю в системі місцевого самоврядування як органи самоорганізації населення. Розкриваються особливості та сучасні тенденції розвитку форм безпосередньої демократії на місцевому рівні.

Ключові слова: територіальна громада, місцеве самоврядування, органи самоорганізації населення, питання місцевого значення, взаємодія з громадськістю, самоврядні традиції

Постановка проблеми. Успішний соціально-економічний розвиток громади неможливий без співпраці органів місцевого самоврядування з громадянським суспільством, ЗМІ, бізнес-структурами, ОСН [1, с. 53].

У цілому самоорганізацію населення можна вважати однією з дієвих 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 низку специфічних особливостей, а саме:

- виникає тільки там, де наявна ініціатива громадян;
- відрізняється різноманітністю рівнів (будинки, квартали, мікрорайони тощо);
- може існувати протягом певного періоду та зникати, коли бажаного результату досягнуто;
- може отримати за бажанням статус юридичної особи;
- бере на себе декілька або лише одне повноваження з вирішення тих чи інших питань місцевого значення.

Самоорганізація населення за відносних створених для цього умов може стати основою самоврядування, виконання ним важливої функції життєзабезпечення громадян, надання якісних соціальних послуг тощо. За допомогою самоорганізації населення може:

1) замовляти послуги відповідно до запитів громадян та контролювати їхнє надання;

2) брати участь у розробленні та прийнятті управлінських рішень;

3) сприяти захисту прав, свобод та інтересів жителів певної території.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемою взаємодії з громадськістю в системі місцевого самоврядування займалися такі вітчизняні науковці, як О. Батанов, О. Бойко-Бойчук, Л. Беззубко, Е. Горян, В. Дзюндзюк, Д. Кольцов, В. Корженко, Ю. Куц, В. Луговий, В. Мамонова, Н. Мельтюхова, Г. Музиченко та ін.

Питанням підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування присвятили свої праці В. Бабаєв, О. Бабич, А. Гошко, Н. Миронова, Л. ТОВАЖНЯНСЬКИЙ, Ю. Чернецький, Ю. Шаров та ін.

Мета статті – проаналізувати таку перспективну форму взаємодії з громадськістю в системі місцевого самоврядування як органи самоорганізації населення та розкрити особливості й сучасні тенденції розвитку форм безпосередньої демократії на місцевому рівні.

Виклад основного матеріалу. ОСН характеризуються певними особливостями у своєму функціонуванні:

– вони мають специфічний суб'єкт – мешканців, які здійснюють своє право на місцеве самоврядування через ОСН;

– набувають значення «каталізатора» зворотного зв'язку між населенням, громадськими організаціями, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

– посідають окреме місце в державі як активний елемент громадянського суспільства, у механізмі демократичного урядування;

– стають дієвою сучасною соціальною технологією забезпечення органами місцевого самоврядування соціальних прав громадян.

Самоорганізація населення не лише не виключає розвитку від самодіяльності до інституціоналізації. Навпаки, органи місцевого самоврядування, як ніхто інший, мають бути зацікавлені в її становленні як суспільного інституту. Окремі елементи, форми та механізми урядування, що виникають у межах самоорганізації, можуть стати формами діяльності органів місцевого самоврядування.

Зміна державно-центристської моделі суспільства на громадсько-центристську, децентралізація управління, поява нових, складних соціальних проблем – усе це приводить до перерозподілу соціальної відповідальності від держави на користь недержавних суб'єктів, одним з яких є ОСН. Під час скорочення соціальних зобов'язань держави, дискредитації соціальних урядових програм, економічних криз органи самоорганізації можуть виступати в ролі суб'єктів соціальної політики, бути в її здійсненні партнером держави. Делегуючи ОСН відповідні повноваження та функції, що традиційно закріплені за місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, держава може розширити соціальні програми за одночасного зменшення функціонального навантаження на місцеву владу як головного агента соціальної політики. Відтак, діяльність ОСН має стати пріоритетним напрямом опіки держави, її центральних органів влади.

Основними ознаками ОСН можна вважати такі риси: наявність бажання та ініціативи громадян займатися власними справами забезпечення життєдіяльності; підтримка від органу місцевого самоврядування, що визначається чітко виписаними процедурами; приватна природа; самостійне управління своїми справами; основною метою створення та діяльності інституту не є отримання прибутку; відсутність ієрархічної структури; особливий порядок заснування та реєстрації; відсутність інституту членства; належність до системи місцевого самоврядування та можливість виконувати деякі повноваження місцевих рад. Інститутів, що були б повністю аналогічними ОСН, в Україні, як і в більшості країн Європи, не існує, проте самоорганізація населення, як технологія демократичного урядування, в окремих країнах набуває інших форм [2].

Серед спадку, що залишився незалежній Україні від Радянського Союзу, своє місце посідає патерналістська модель соціальної політики. Одним з її негативних проявів дослідники визначають соціальну пасивність громадян, сподівання на державу, як на вищу інстанцію у вирішенні соціальних проблем [3]. Наведена теза не свідчить про низьку соціальну активність громадян СРСР. Навпаки, як показують статистичні відомості, в 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, недивлячись зважаючи на певний соціальний ефект, органи громадської самодіяльності знаходилися під жорстким контролем з боку партійних структур та місцевих рад народних депутатів. Погодимось з І. Мерсіяною в тому, що органам самодіяльності радянських часів були притаманні недоліки інших, більш потужних суспільних (профспілки, різні види комітетів тощо) формувань – пасивність рядових членів, заорганізованість та надмірна увага до формального боку справи [Там само].

Результати соціологічних досліджень, що проводились у 2015 р. Київським інститутом проблем управління ім. Горшеніна, дають чіткий перелік об'єктів, процесів та явищ, на які, на думку харків'ян, повинні бути спрямованими зусилля місцевих органів влади. Ці результати засвідчують, що мешканці м. Харкова висувують до місцевої влади доволі серйозні вимоги щодо забезпечення таких гарантованих Конституцією України прав, як право на працю, право на соціальний захист, право на безпечні умови життя, право на винагороду за працю та ін. Очевидно, що гарантувати дотримання цих прав, принаймні на задовільному рівні, органи місцевого самоврядування здатні лише частково, що зумовлюється обмеженістю повноважень, нестачею фінансових та людських ресурсів. Одним із механізмів, що можуть допомогти у вирішенні наведених та інших проблем у житті територіальної громади в умовах докорінних соціальних трансформацій, є, на наш погляд, створення

ОСН. У свою чергу, як наголошує Н. Пеліванова, спроможність населення до самоорганізації та активної участі у прийнятті рішень місцевого значення можна вважати принциповою ознакою розвитку громадянського суспільства країни [4].

Разом із тим, аналізуючи діяльність сусідських співтовариств (neighborhood associations) як форми демократичної організації громадян у розвинених європейських країнах, можна окреслити коло питань, що вирішуються цими організаціями. Воно є значно ширшим, ніж для ОСН в Україні (подібність з ОСН, як правило, спостерігається в елементах формальної самодіяльності населення, таких як вуличні, квартальні, будинкові комітети тощо). Це коло питань включає в себе:

- захист своєї території, організацію протестів проти розміщення на території небажаних будинків, прокладання автомагістралей, проблемних об'єктів;
- покращання середовища проживання, благоустрій, озеленення та освітлення території, збереження природного середовища під час реконструкції будівель, доріг тощо;
- дозвілля громадян;
- створення умов для підвищення якості соціальних послуг; покращання іміджу території, підвищення її привабливості для нових мешканців та інвесторів;
- боротьбу з бідністю та деградацією мікрорайонів, створення нових робочих місць, протидію вселенню небажаних соціальних груп мешканців та покращання взаємодії між мешканцями [5].

Усе зазначене, швидше, характеризує західне громадянське суспільство та мало схоже на те, чим займаються українські ОСН.

В Україні одними з перших органи самоорганізації виникли в м. Одесі. Про важливе місце, яке посідають ОСН у житті територіальної громади Одеси, свідчить той факт, що в структурі міської ради створено відповідний підрозділ – управління з питань взаємодії з ОСН.

Цікавим спостереженням діляться окремі науковці. Введення в дію практики пропорційних виборів на місцевому рівні негативно позначилося на житті територіальних громад, але певною мірою активізувало виникнення ОСН. З одного боку, політична боротьба, міжпартійні суперечки, як зазначає О. Здіорук, відволікали значні сили місцевого самоврядування від розв'язання нагальних проблем місцевого розвитку, а з іншого – залишившись без «своїх» депутатів, які могли б лобіювати інтереси мікрорайону, кварталу, активні громадяни почали ініціювати створення органів самоорганізації [2]. На сьогодні відбувається чергова трансформація виборчої системи, результатом якої стало проведення місцевих виборів у жовтні 2010 р. за змішаною системою. Як ці зміни в законодавстві позначаються на взаємодії ОМС та громадян в особі ОСН, покаже час.

Досліджуючи природу ОСН, слідом за О. Здіорук [Там само], наголосимо на їхній подвійності: 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, що мають певні спільні риси з органами місцевого самоврядування, іншими органами публічної влади. З іншого – ОСН працюють на громадських засадах (винятки можуть бути зроблені лише для їхніх керівників), відтак, ці органи можна вважати специфічною формою самоорганізації громадян за місцем проживання (у межах мікрорайонів, вулиць, кварталів тощо), як громадські організації.

Українські ОСН переважно провадять діяльність, що спрямована на забезпечення більш повного задоволення соціально-побутових, культурних та інших потреб населення, покращання умов його життя, побутового, комунального, торговельного, медичного та іншого обслуговування. Як справедливо підкреслює П. Білик, намагаючись працювати в цьому напрямку, ОСН не лише забезпечують виконання силами громадськості певної частини функцій місцевої виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а й сприяють кращій роботі відповідних підприємств, установ, організацій, служб,

здійснюють громадський контроль їхньої діяльності, зокрема контроль якості послуг, ініціюють розгляд цих питань місцевими радами, їхніми органами, прийняття ними відповідних рішень, беруть активну участь в їхньому виконанні [6, с. 163]. Тобто йдеться про окремі функції громадянського суспільства, або завдання демократичного врядування.

Серед основних проблем, що перешкоджають ефективній діяльності ОСН, слід відзначити, по-перше, необхідність проходження перереєстрації органу самоорганізації кожного разу, коли настає каденція нової міськради, що не тільки спричиняє зайвий організаційний клопіт, але й ставить орган самоорганізації в певну залежність від новобраних депутатів. Щоправда, ст. 11 Закону України «Про органи самоорганізації населення» не є категоричною з цього приводу і декларує, що ОСН обирається терміном на строк повноважень відповідної ради, якщо інше не передбачене рішенням ради чи положенням про ОСН [7].

По-друге, можна говорити про слабку присутність ОСН в інформаційному просторі. По-третє, слід вказати на відсутність незалежних джерел фінансування. Закон пропонує користуватися деякими джерелами, проте, як свідчить практика, більшість ОСН виконують свою роботу саме на гроші міського бюджету. Перелік та розмір витрат міського бюджету, що спрямовані на допомогу органам самоорганізації, як правило, визначаються у Програмі підтримки (сприяння, допомоги) ОСН. Як наголошує Н. Пеліванова, за Бюджетним кодексом України, ОСН не є головним розпорядником коштів, що узалежнює їх від місцевої влади [4].

Можна, по-четверте, погодитися з тим, що однією з перешкод на шляху розвитку ОСН є надзвичайно хиткі позиції українського середнього класу, адже саме середній клас є соціальною основою самоорганізації, що здатна захистити права та інтереси громадян [8].

Серед інших причин, що не сприяють роботі ОСН, дослідники виокремлюють: недосконалість загальних положень про ОСН (визначення, принципи діяльності, суб'єкти створення, межі діяльності); ускладнену

процедуру створення ОСН; проблеми правового забезпечення реалізації повноважень ОСН; недоліки регламентації та проблеми застосування норм про фінансування діяльності ОСН; недостатній рівень розвитку локального законодавства в цій сфері [9].

Разом із тим як перспективні можна виділити такі напрями розвитку ОСН: здійснення громадського контролю над сферою благоустрою, забудовами та ін.; участь представників ОСН у поточній роботі органів самоврядування, що дозволить заздалегідь впливати на ті рішення, що готуються місцевою владою і безпосередньо стосуються членів територіальної громади.

Що стосується роботи голови ОСН, то його діяльність регламентована п. 3 ст. 10 Закону України «Про органи самоорганізації населення» [9]. Основними функціями, котрі можуть бути покладені на голову ОСН, є такі: здійснення громадського контролю над утриманням, експлуатацією та ремонтом будинку (будинків) інших споруд на території діяльності ОСН; організація та проведення зборів членів ОСН; здійснення громадського контролю над утриманням та благоустроєм території діяльності ОСН; участь у роботі комісій з огляду будинків та інших споруд на території діяльності ОСН; участь у прийнятті від виконавця усіх видів робіт з утримання, експлуатації та ремонту будівель; участь у здійсненні громадського контролю своєчасного та якісного виконання робіт з поточного та капітального ремонту житлового фонду; участь у розробленні планів з благоустрою; здійснення громадського контролю над якістю та обсягом житлово-комунальних послуг, що надаються членам ОСН; здійснення контролю над сплатою членами ОСН житлово-комунальних та інших передбачених законом послуг; сприяння організації заходів з ресурсо- та енергозбереження; сприяння реалізації заходів соціального захисту щодо пенсіонерів, інших соціально вразливих категорій населення; сприяння організації дозвілля дітей та підлітків; сприяння проведенню культурно-просвітницьких та культурно-розважальних заходів.

На рівні центральних органів виконавчої влади слід мати на увазі Програму підтримки ОСН у містах України з виділенням окремого пункту:

«Інформаційно-методичне забезпечення діяльності ОСН». Проведення таких заходів протягом короткого часу може сприяти тому, що ОСН стане повноцінним партнером органу місцевого самоврядування в покращанні умов життєдіяльності територіальної громади.

Отже, серед функцій, котрі можуть виконувати ОСН, доречно виокремити такі, як ідеологічна, соціального захисту, сервісна, розвитку, інвестиційна, інтегративна. Наприклад, функція ідеологічна полягає у здатності цих громадських інститутів презентувати інтереси певних соціальних груп, здійснювати вплив на органи влади та їх програми. Проте, на нашу думку, здійснення цієї функції вимагає від активістів ОСН особливої обережності та далекоглядності, за відсутності яких корисна, в цілому, діяльність, може перетворитися на виконання політичного замовлення, а самі ОСН отримають ярлика «заполітизованих» та «ручних».

Не можна недооцінювати і функцію розвитку особливості, що полягає у здатності органів самоорганізації виховувати у своїх активістів такі якості, як ініціативність, креативність, наполегливість, перетворюючись на важливий та ефективний інструмент соціалізації, перш за все молодого покоління громадян. Найменш поширеними є приклади застосування інвестиційної функції, реалізуючи яку ОСН мали б змогу залучення фінансових ресурсів для вирішення нагальних територіальних соціальних проблем. Останній чинник заслуговує на особливу увагу, адже дозволене законодавством триканальне фінансування (міський бюджет, добровільні внески та інші не заборонені законом джерела) у реальному житті фактично перетворюється лише на одне – фінансування з міського бюджету. А це, вочевидь, посилює залежність ОСН від керівництва органу місцевого самоврядування, лягає додатковим тягарем на відповідний бюджет.

Законодавство України виділяє традиційні функції ОСН: представницьку, фінансову, екологічну, облікову, культурну. Проте аналіз наукових джерел дозволяє їх доповнити, не порушуючи закону. Зокрема, це стосується таких функцій:

– економічної (участі у прогнозуванні економічного розвитку території, у прийнятті управлінських рішень із питань розвитку території та планування розвитку території);

– інформаційної (інформаційний зв'язок із громадянами, обговорення проектів рішень із розвитку територіального утворення);

– виробничої (задоволення матеріальних потреб і надання соціальних послуг мешканцям, робота з підвищення рівня якості надання місцевих послуг);

– безпеки діяльності (юридична підтримка громадян, громадських організацій при захисті їхніх прав, охорона громадського порядку).

ОСН можуть мати як власні, так і делеговані повноваження. Власні повноваження – це ті, що надані відповідно до Конституції та законів України сільською, селищною, міською або районною в місті (у разі її створення) радою під час створення ОСН; делеговані повноваження – повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради, якими вона додатково наділяє ОСН та фінансує їхнє здійснення. Наприклад, відповідно до п. 2.1.40. Правил благоустрою території м. Харкова, ОСН є повноправним суб'єктом у сфері благоустрою. Проте, як свідчить практика, певна частина громадян не готова до участі в облаштуванні власного середовища проживання.

Окремим пунктом завдання та повноваження ОСН прописуються в статутах територіальних громад міст України. На місцевому рівні можуть приймати, як відомо, програми підтримки (сприяння, розвитку) ОСН [7]. Наприклад, у відповідній програмі, що затверджена Харківською міською радою, задекларовано такі завдання: створення системи моніторингу стану та якості житлово-комунальних послуг, що надаються мешканцям м. Харкова; надання можливості участі представників ОСН у межах їхньої компетенції під час прийняття виконаних робіт за договорами підряду; надання можливості для участі керівника ОСН у роботі комісій з контролю якості наданих житлово-комунальних послуг; реалізація програм розвитку підприємств житлово-комунального господарства; надання можливості зустрічей керівників ОСН із

представниками департаменту ЖКГ міськради для визначення та узгодження кола проблем; можливість заслуховування звітів комунальних підприємств; надання можливості в організації та проведенні громадських слухань із 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 міста, на якій здійснює свою діяльність ОСН; надання пільг з оплати житлово-комунальних послуг членам ОСН у межах компетенції органів місцевого самоврядування за окремим рішенням сесії Харківської міської ради; надання допомоги з благоустрою та озеленення території м. Харкова.

Висновки та перспективи подальших досліджень із означеної проблематики. Очевидно, що більшість наведених завдань відповідають положенням Закону України «Про органи самоорганізації населення» й покликані активізувати співпрацю між ОСН та органами місцевого самоврядування. Проте слід зазначити, що принаймні два останніх повноваження є, з нашої точки зору, сумнівними стосовно можливості виконання їх. Не завжди адекватно реагує керівництво міської ради й на спроби ОСН виконати інші з перерахованих завдань.

Отже, можемо дійти висновку, що ефективна діяльність ОСН можлива лише в тісному контакті з органами місцевого самоврядування, НДО тощо. Їхня активна співпраця може створити реальні можливості для підвищення компетентності значної частини громадян у питаннях організації суспільного життя й керування ним, сприятиме поширенню зацікавленості членів територіальної громади в усьому, що стосується безпечного, якісного та комфортного середовища проживання, дозволить піднести на якісно новий рівень громадянську культуру населення України.

Список використаних джерел:

1. Державне управління регіональним розвитком України : монографія / за заг. ред. В. С. Воротіна, Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.

2. Здіорук О. І. Форми взаємодії органів самоорганізації населення з органами місцевого самоврядування / О. І. Здіорук // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 4. – С. 165–170.

3. Мерсіянова І. В. Институты самоорганизации по месту жительства и качество жизни населения / И. В. Мерсиянова // Журн. исследований социальной политики. – 2009. – Т. 7, № 4. – С. 535–550.

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

5. Пеліванова Н. Місцева самоорганізація населення: зарубіжний досвід для України / Н. Пеліванова ; Нац. ін-т стратегічних досліджень (2010). – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/April2010/1.htm>.

6. Білик П. П. Проблеми дефініції територіальної громади як ознаки правової сутності «регіону» / П. П. Білик // Вісн. Одес. ін-ту внутрішніх справ. – 2001. – № 1. – С. 145–149.

7. Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 лип. 2001 р. № 2625-III // ВВР України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.

8. Дробот І. Роль самоорганізації населення у гарантуванні місцевого самоврядування / І. Дробот // Актуальні проблеми державного управління. – 2006. – № 3. – С. 274–286.

9. Орловський О. С. Правовий статус органів самоорганізації населення : дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.02 / О. С. Орловський. – Одеса, 2004. – 265 с.

Kotkovskiy V. R. Interaction with the Public in the System of Local Government in Ukraine.

The article examines this promising form of interaction with the public in the system of local government, as the BSP. Disclosed features and trends of modern forms of direct democracy at the local level

Key words: local community, local government, community organizations, local issues, interaction with the public, self-governing traditions.

Надійшла до редколегії 21.12.2016 р.