

УДК 340.12

А.М. ОНУПРІЄНКО, канд. юрид. наук,
Науково-дослідний інститут державного будів-
ництва та місцевого самоврядування НАПрН
України

ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Ключові слова: органи самоорганізації населення, місцеве самоврядування, територіальне громадське самоврядування, інститути громадянського суспільства

Система місцевого самоврядування не може вважатися завершеною, якщо самоврядування відсутнє на низовому рівні, найбільш наближеному до населення, тобто на рівні будинку, вулиці, кварталу, мікрорайону, маленького села або селища. Саме органами самоорганізації населення – створеними вуличними, квартальними, сільськими, селищними комітетами, комітетами мікрорайонів можна заповнити цю ланку. Відтак сьогодні є такий важливий діалог між місцевою владою та громадою, тим паче, що згідно законодавства органи самоорганізації населення входять до системи місцевого самоврядування.

Окремими аспектами взаємодії органів самоорганізації населення та органів місцевого самоврядування займалися такі науковці, як М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, В.Д. Бондаренко, В.М. Кампо, М.І. Корнієнко, В.В. Кравченко, А.С. Крупнік, В.С. Куйбіда, М.П. Орзіх, О.С. Орловський, В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, А.О. Чемерис та ін. Звідси, метою статті є дослідження стану правової регламентації статусу органів самоорганізації населення, розгляд основних проблем, які виникають при взаємодії органів самоорганізації населення та органів місцевого самоврядування, формулювання пропозицій щодо їх вирішення.

Аналізуючи діяльність органів місцевого самоврядування (ОМС) та органів самооргані-

зації населення (ОСН), можна умовно виділити такі групи механізмів взаємодії ОМС та ОСН:

1) Реєстраційні процедури та припинення діяльності ОСН.

У цьому блоку треба виділити декілька проблем:

1. Потребує спрощення порядок процедури створення та легалізації органів самоорганізації населення. На сьогодні процес підготовки до легалізації органів самоорганізації населення, сама процедура реєстрації ОСН зі статусом юридичної особи залишається надто складною і багатоетапною. Часто є незрозумілим, коли ОСН вважається фактично створеним і його правовий статус до реєстрації. Краще було б уніфікувати форму легалізації відповідних утворень, всі вони повинні мати статус юридичних осіб, проте їх статутна діяльність має обмежуватися відповідною територією.

Порядок легалізації органів самоорганізації населення встановлюється рішеннями місцевих рад. Зокрема, у Положенні про органи самоорганізації населення у місті Харкові, прийнятому Харківською міською радою 23.12.2009 р. № 364/09, є окремий розділ II, присвячений порядку створення органів самоорганізації населення [1]. У певній мірі дане Положення є майже дослівним відтворенням Закону України «Про органи самоорганізації населення» у частині порядку створення та легалізації ОСН [2]. Згідно із зазначеним рішенням № 364/09, дозвіл на створення органів самоорганізації населення дає Харківська міська рада, а виконавчий орган Харківської міської ради здійснює реєстрацію органів самоорганізації населення і надає необхідну організаційну та правову допомогу в процесі їх легалізації. Подібний порядок існує у більшості територіальних громад України.

2. Крім цього, актуальним залишається питання перереєстрації ОСН. Багато таких органів так і не пройшли перереєстрацію після місцевих виборів 2010 р. просто по причинах небажання відповідних рад перереєструвати попередні органи самоорганізації, а легалізували саме знову створені органи, які ініцію-

валися не за ініціативою «знизу» – від населення, а були створені безпосередньо за ініціативою самих органів місцевої влади – «зверху». Це пояснюється низькою мотивацією місцевих влад щодо стимулювання громадянської активності жителів. Що не є демократичним процесом.

Влада повинна допомагати у діяльності ОСН, а саме ініціатива створення повинна відбуватися знизу – безпосередньо від жителів відповідної громади. Тому до законодавства необхідно внести норму захисту прав вже зареєстрованих ОСН та розглянути взагалі необхідність процедури їх перереєстрації.

3. Але, перш за все, треба виділити проблему плохого поінформованості населення о можливостях ОСН. Іноді вся діяльність ОСН стосується проведення певних зібрань, а ці органи створюються, перш за все, для того, щоб наблизити процес надання громадських послуг до їх споживачів, проконтролювати якість комунальних послуг, формування тарифів тощо. Хоча часто, коли підіймаються саме останні питання, виникають або проблеми з фінансуванням, або взагалі виникають питання щодо припинення діяльності ОСН.

4. Тому для уникнення зловживань з боку місцевої влади необхідно розширити коло гарантій діяльності органів самоорганізації населення з боку органів місцевої влади та детально унормувати процедурні аспекти припинення діяльності ОСН. Також потрібно закріпити чіткі права та обов'язки ОСН в частині їх підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами та жителями відповідної території.

5. Іншою проблемою є проблема політичної нейтральності, яку важко поки що уникнути в аспекті існування партійних списків на місцевих виборах. Є приклади намагання політичними партіями використовувати ОСН. Тому щоб не перетворити ОСН у партійну структуру на місцях з фінансуванням з місцевих бюджетів найбільш активних «своїх» людей, саме територіальний, а не політичний компонент повинен бути основним при діяльності органів самоорганізації населення.

6. Не є позитивним і факт кількісної неоднорідності створення ОСН, навіть враховуючи різну кількість населення, в деяких містах, як наприклад, Кіровоград з кількістю населення 250 тис. діє лише один орган самоорганізації, у Львові з кількістю населення близько 750 тис. теж діє лише один ОСН, а, наприклад, у місті-мільйоннику Харкові на сьогодні їх близько 300.

Так, Рішеннями Харківської міської ради VI скликання у 2011 р. були надані дозволи на створення органів самоорганізації населення у всіх районах м. Харків (Комінтернівському, Орджонікідзевському, Фрунзенському, Червонозаводському, Дзержинському, Ленінському, Московському, Жовтневому районах), визначені їх назви та території, в межах яких вони діють. Відповідні рішення з додатками, де можна побачити назви ОСН та території їх дії можна побачити на сайті Харківської міськради. Та, на жаль, в більшості випадків ці ОСН створювалися у кожному районі окремим рішенням ради масово за ініціативою «зверху» – від влади, а не «знизу» – від населення.

Отже, кількісні крайності не є нормальною тенденцією. Необхідно взяти до уваги й той факт, що при значному зростанні кількості ОСН відповідні ради з об'єктивних причин (з того ж браку часу, коштів) не матимуть змоги належним чином співпрацювати з ними в індивідуального порядку. Крім того, це свідчить, що відповідні ради недостатньо враховують пропозиції та звернення громадян у своїй діяльності. Адже, якби переважна більшість громадян були б задоволені ефективністю роботи органів місцевого самоврядування, то у них не виникало б потреби створювати додатково ОСН.

7. Інша проблема стосується відсутності ініціативи на створення органу самоорганізації. Як бути місцевій раді в цій ситуації. Іноді ж ОСН не створюються просто із-за низького рівня політичної культури громадян, їх спроможності та готовності самоорганізуватися. Форсування ж розвитку ОСН за умов нестабільності в державі та з огляду на недостатне

розуміння населенням місця та ролі органів самоорганізації населення є абсолютно неприпустимим. Досвід провідних демократичних держав свідчить, що це має бути виключно еволюційний процес, і саме, як вже зазначалося, процес ініціативи «знизу» – від населення, від територіальних громад.

2) Місцеві ініціативи та громадські слухання.

3) Участь представників ОСНів у засіданнях ОМС, їх виконавчих комітетів.

Стосовно 2 та 3 груп механізмів взаємодії ОМС та ОСН треба сказати, що й досі форми безпосередньої демократії (громадські слухання, місцеві ініціативи, місцеві референдуми тощо) залишаються недостатньо задіяними та потребують свого вдосконалення. Органи державної влади та ОМС повинні цікавитися думкою населення, думкою представників ОСН, яка б могла стати джерелом інформації в процесі прийняття управлінських рішень.

4) Питання фінансування ОСН.

5) Механізм наділення ОСН окремими повноваженнями органів місцевого самоврядування.

Стосовно цих двох груп механізмів взаємодії ОМС та ОСН треба зазначити, що саме делегування повноважень від ОМС до ОСН повинно відбуватися з відповідною передачею необхідних фінансів та майна.

Сьогодні єдиним містом, яке комплексно вирішило питання нормативно-правового визначення механізму делегування повноважень місцевих рад органам самоорганізації населення, залишається Одеса, де було прийнято рішення Одеської міської ради від 15.06.2004 р. № 2683-IV «Про механізм наділення органів самоорганізації населення міста Одеси окремими повноваженнями Одеської міської ради, передачі фінансів та майна» [3]. Слід зазначити, що вказане рішення є, на жаль, поки ще єдиним в Україні, яке закладає механізм делегування повноважень не за окремим напрямом соціально-економічного або культурного розвитку міста, а стосується будь-якого з повноважень міської ради (за винят-

ком віднесених до її виключної компетенції). Рішення містить детально викладений механізм наділення органів самоорганізації населення частиною повноважень міськради, фінансами та майном на основі укладання спеціальних договорів. При цьому передбачається можливість ініціювання даного процесу як з боку органу місцевого самоврядування, так і з боку населення за умови обов'язкового взаємного узгодження волі кожної із сторін.

На локальному рівні органами місцевого самоврядування приймаються програми щодо забезпечення розвитку органів самоорганізації населення. Переважно подібні програми реалізуються у великих містах. Так, варто відзначити рішення Харківської міської ради «Про затвердження «Програми підтримки органів самоорганізації населення в місті Харкові на 2008–2010 рр.» № 209/08¹ [4]. Вказана програма містить практичні заходи щодо розвитку взаємодії ОСН з органами міської влади, покращення фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності ОСН, інформаційно-методичного забезпечення роботи, залучення ресурсів ОСН до вирішення місцевих проблем.

Питання практичного функціонування органів самоорганізації населення також регулюються рішеннями місцевих рад. Рішення місцевої ради про дозвіл на створення органу самоорганізації населення включає окреслення напрямів діяльності органу, визначення його власних повноважень, питання контролю за фінансовою діяльністю, строк завершення повноважень органу. Як правило, дані пункти викладаються відповідно до формулювань Закону України «Про органи самоорганізації населення», у більшості випадків дослівно (наприклад, див. рішення Харківської міської ради від 06.04.2011 р. № 266/11 «Про надання дозволів на створення органів самоорганізації населення Ленінського району м. Харків», аналогічні рішення були прийняті по іншим восьми районам м. Харків) [5].

¹ До речі, подібної Програми на 2012 р. не має.

У ряді міст, насамперед у м. Харків, визначившись зі статусом районних у місті рад та відсутністю необхідності їх існування (див. рішення Харківської міської ради від 25.11.2009 р. № 266/09 «Про неутворення районних у місті Харкові рад» на чергових місцевих виборах» [6].) актуалізувалося питання створення при міській раді виконавчих органів, які не безпосередньо формують політику, а здійснюють оперативне управління районами міста, надання населенню управлінських послуг.

Відповідно актуальним стає питання як не допустити надмірної централізації влади, коли районні у місті ради зникли. З цього приводу своєрідними попереджувальним заходом могли би стати сильні і незалежні органи самоорганізації населення – будинкові, вуличні, квартальні та ін. комітети, які могли б суттєво розвантажити виконавчі органи місцевого самоврядування від вирішення тих питань місцевого значення, котрі можуть бути успішно вирішені самим населенням, шляхом передачі відання з таких питань разом з відповідними фінансовими та матеріальними ресурсами до повноважень ОСН. У будь-якому разі, сильними останні будуть при наявності необхідних фінансів та майна.

У різних містах фінансування вирішується по-різному, як приклад, 06.07.2011 р. на 8-й сесії Харківської міської ради було затверджено в новій редакції Порядок використання коштів, закладених у міському бюджеті, органами самоорганізації населення в м. Харків. Цей порядок передбачає фінансування для органів самоорганізації, які зареєстровані як юридичні особи, а також органів, які не мають такого статусу. У першому випадку органи самоорганізації зможуть спрямовувати кошти на зарплату керівникам, які працюють на постійній основі, на оплату зв'язку, купівлю канцтоварів, оренду приміщень. У другому випадку кошти з міського бюджету можна використовувати тільки на матеріальне заохочення активних членів органів самоорганізації. На 2011 рік на ці цілі в міському бюджеті було передбачено 1 млн грн [7]. Це безумовно є проривом у фінансуванні, для приклада у м. Харкові на виконання відповід-

ної місцевої програми у 2008 р. передбачалося фінансування у обсязі 300 тис. грн.

Кошти на забезпечення діяльності ОСН будуть щорічно виділяти з міського бюджету. Згідно з рішенням сесії, бюджетні гроші будуть розподілятися районними адміністраціями міста та повинні спрямовуватись на матеріальне заохочення працівникам органів самоорганізації населення, оплату комунальних послуг, обладнання та інвентарю, оренди приміщення, на канцелярські товари, а також довідкових, аналітичних, інформаційних та методичних видань з питань діяльності органів самоорганізації населення.

Таким чином, взаємодія органів самоорганізації населення та органів місцевого самоврядування характеризується суттєвими недоліками ще залишаються неврегульованими. Основною причиною є прогалини в законодавстві України, що регулює основи функціонування органів самоорганізації населення. Але більшість зазначених проблем можна було б вирішити на місцевому рівні шляхом прийняття локальних нормативно-правових актів. Нажаль, на сьогодні в Україні немає територіальних громад, де би був наявним весь комплекс необхідних правових документів локального рівня для належної діяльності ОСНів, що включав би у себе: статут територіальної громади; базове положення про ОСН; програму розвитку та підтримки ОСН; затверджений на місцевому рівні механізм наділення відповідних ОСНів окремими повноваженнями відповідної ради, передачі фінансів та майна; затверджені на місцевому рівні спеціальні типові договори про делегування повноважень, про розподіл повноважень між ОСН різних рівнів; типові форми функціональної документації тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Рішення Харківської міської ради «Положення про органи самоорганізації населення у місті Харкові» : від 23.12.2009 р., № 364/09 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/uk/document/view/id/40342>.

2. Закон України «Про органи самоорганізації населення»: від 11.07.2001 р., № 2625-III // ВВР України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.

3. Рішення Одеської міської ради «Про механізм наділення органів самоорганізації населення міста Одеси окремими повноваженнями Одеської міської ради, передачі фінансів та майна»: від 15.06.2004 р., № 2683-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gue.odessa.gov.ua/Main.aspx?sect=Page&IDPage=6722&id=106>.

4. Рішення 19 сесії Харківської міської ради 5 скликання «Програма підтримки органів самоорганізації населення в місті Харкові на 2008–2010 р.р.» : № 209/08 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/ru/document/pro-zatverdzhennya-quot-programi-pidtrimki-organiv-samoorganizatsiyi-naselennya-v-3032.html>.

5. Рішення Харківської міської ради «Про надання дозволів на створення органів самоорганізації населення Ленінського району м.

Харкова»: від 06.04.2011 р., № 266/11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/en/document/pro-nadannya-dozvoliv-na-stvorennya-organiv-samoorganizatsiyi-naselennya-leninskogo-43024.html>.

6. Рішення Харківської міської ради «Про неутворення районних у місті Харкові рад» на чергових місцевих виборах»: від 25.11.2009 р., № 266/09 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.city.kharkov.ua/ru/document/pro-neutvorennya-rayonnih-u-misti-harkovi-rad-266-09-40224.html>.

7. Рішення Харківської міської ради «Порядок використання коштів, закладених у міському бюджеті, органами самоорганізації населення в м. Харкові»: від 06.07.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/uk/news/zatverdzeno-noviy-poryadok-vikoristannya-koshtiv-organami-samoorganizatsiyi-naselennya-8603.html>.

Онупрієнко А. М. Проблеми взаємодії органів самоорганізації населення та органів місцевого самоврядування / А. М. Онупрієнко // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 706–710 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12oatomc.pdf>

Висвітлено особливості взаємодії органів самоорганізації населення та органів місцевого самоврядування. Проаналізовано низку проблем, існуючих на практиці, пов'язаних з діяльністю органів самоорганізації населення та їх взаємовідносин з органами місцевого самоврядування. Розглянуто особливості правового статусу органів самоорганізації населення на прикладі міста Харкова в контексті необхідності вдосконалення правового статусу цих органів.

Онупрієнко А. Н. Проблемы взаимодействия органов самоорганизации населения и органов местного самоуправления

Освещены особенности взаимодействия органов самоорганизации населения и органов местного самоуправления. Проанализирован ряд проблем, существующих на практике, связанных с деятельностью органов самоорганизации населения и их взаимоотношениями с органами местного самоуправления. Рассмотрены особенности правового статуса органов самоорганизации населения на примере города Харькова в контексте необходимости совершенствования правового статуса этих органов.

Onuprienko A.N. Problems of Interaction between Community Associations and Local Self-Government

Article addresses special aspects of the theoretical and practical collaboration between the «self-organization bodies» and «community associations». It analyzes features of the legal status of «self-organization» of city's inhabitants on the example of Kharkov. It does it in a context of necessity to improve legal status of these entities.