

УДК 352.9

С. Ф. ГУЛЕВСЬКА

САМООРГАНІЗАЦІЯ НАСЕЛЕННЯ ЯК СПОСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН

Розглянуто діяльність органів самоорганізації населення. Наведено проблеми та перспективи в роботі цих органів. Доведено, що підвищення ефективності роботи таких органів позитивно позначиться на забезпеченні соціальних прав членів територіальної громади.

Ключові слова: самоорганізація населення, місцеве самоврядування, соціальні права.

Activity of organs of self-organization of population is considered in the article. Problems and prospects of work of these organs are shown. It is well-proven that the increase of efficiency of work of such organs positively will affect on providing of social rights for the members of territorial community.

Key words: self-organization of population, local self-government, social rights.

Реформа системи місцевого самоврядування є одним з головних пріоритетів державної політики в сучасній Україні. Звертаючись до українського народу, Президент В. Ф. Янукович відзначив, що країні як повітря потрібен соціально активний і політично відповідальний громадянин, а створення політико-правових умов для зміцнення громадянського суспільства є одним із завдань державної політики [10, с. 13]. На думку Президента України, громадянське суспільство не може існувати без розвинених громад і сильного самоврядування. У свою чергу, успішний соціально-економічний розвиток громади неможливий без співпраці органів місцевого самоврядування (ОМС) з громадянським суспільством, ЗМІ, бізнес-структурами, органами самоорганізації населення (ОСН) [10, с. 53].

Наголосимо, що особливої актуальності набуває дане питання у зв'язку із припиненням існування районних у м. Харкові рад, діяльність яких протягом останнього часу зазнавала все більшої і, на наш погляд, переважно доречної критики. Така ліквідація не тільки спричинила оптимізацію системи управління містом, але й відкриває нові можливості для співпраці міської влади з ОСН.

Діяльність органів самоорганізації населення протягом останнього десятиліття знаходиться у фокусі уваги науковців і практиків державного управління, правознавців, політологів тощо. Так, форми взаємодії ОСН з ОМС досліджує О. Здірук [3; 4]. Правові засади діяльності ОСН розглядає А. Лукашенко [6]. На матеріалах Російської Федерації, Білорусі, Великої Британії та США аналізує закордонний досвід саморганізації населення Н. Пеліванова [9]. Одним з перших зробив критичний аналіз нормативно-правового забезпечення діяльності ОСН Т. Проценко [12]. І. Дробот досліджує діяльність ОСН у контексті розвитку місцевого самоврядування, окремо зупиняючись на причинах, які гальмують процеси самоорганізації в Україні [2].

Серед останніх дисертаційних досліджень з державного управління, предметом яких стали органи самоорганізації, можна назвати роботу Д. Кольцової [5]. Активно вивчається дана проблема і представниками юридичних наук, про що свідчить низка дисертаційних досліджень, зокрема О. Орловського “Правовий статус органів самоорганізації населення”, О. Остапенко “Правовий статус та організація діяльності органів самоорганізації населення в Україні”.

Метою статті є аналіз можливостей органів самоорганізації населення щодо забезпечення соціальних прав членів територіальної громади.

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 [13, с. 345].

Результати соціологічних досліджень, які проводилися в 2009 р. Київським інститутом проблем управління ім. Горшеніна, дають чіткий перелік об’єктів, процесів та явищ, на які, на думку харків’ян, повинні бути спрямовані зусилля місцевих органів влади (табл.) [7].

Як бачимо, мешканці м. Харкова висувають до місцевої влади доволі серйозні вимоги щодо забезпечення таких гарантованих Конституцією прав, як право на працю, на соціальний захист, на безпечні умови життя, на винагороду за працю тощо. Очевидно, що гарантувати дотримання цих прав принаймні на задовільному рівні органи місцевого самоврядування здатні лише частково, що зумовлене обмеженістю повноважень, нестачею фінансових і людських ресурсів. Одним з механізмів, які можуть допомогти у вирішенні наведених та інших проблем у житті територіальної громади, є створення органів самоорганізації населення. У свою чергу, як наголошує Н. Пеліванова, спроможність населення до самоорганізації та активної участі у прийнятті рішень місцевого значення є принциповою ознакою розвитку громадянського суспільства країни [9, с. 205].

Таблиця

Розподіл відповідей на питання: що має бути предметом першочергової уваги місцевих органів влади для того, щоби життя в місті змінилося на краще?

<i>№ з/п</i>	<i>Варіант відповіді</i>	<i>%</i>
1	Безробіття	60,0
2	Доступність медичної допомоги, кваліфікованого лікування	52,5
3	Допомога інвалідам, багатодітним родинам, особам похилого віку	46,2
4	Робота комунального господарства	45,9
5	Регулярність виплат зарплатні, пенсій, допомог	44,8
6	Боротьба з корупцією та хабарництвом в органах влади	35,5
7	Боротьба із злочинністю	25,7
8	Стан вулиць та дворів	23,1
9	Сприяння будівництву та ремонту житла	17,0
10	Розвиток підприємництва	10,4
11	Транспортне обслуговування населення	10,3

Створення органів самоорганізації населення є поширеною у світі практикою.

Успішно функціонують вони і в державах-сусідах України: Польщі, Російській Федерації та Білорусі, де вони є елементом системи місцевого самоврядування [8]. Аналізуючи діяльність сусідських співтовариств (neighborhood associations) – форми демократичної організації громадян у розвинених європейських країнах, Н. Пеліванова визначає такі питання, що вирішуються цими організаціями: захист своєї території: протести проти розміщення на території небажаних будинків, прокладання автомагістралей, проблемних об'єктів; покращання середовища проживання: благоустрій та озеленення, освітлення, збереження середовища проживання при реконструкції; дозвілля громадян; покращання соціальних послуг; покращання іміджу території, підвищення її привабливості для нових мешканців та інвесторів; боротьба з бідністю та деградацією мікрорайонів, створення нових робочих місць, протидія вселенню небажаних груп мешканців та покращення взаємодії між мешканцями [Там же].

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

Характеризуючи політичний аспект піднятої проблеми, відзначимо, що введення в дію практики пропорційних виборів на місцевому рівні негативно позначилося на житті територіальних громад, але певною мірою активізувалося виникнення ОСН. Як зазначає О. Здіюрук, політична боротьба, міжпартійні суперечки відволікали значні сили місцевого самоврядування від розв'язання нагальних проблем місцевого розвитку [3]. З іншого боку, залишившись без “своїх” депутатів, які могли б любити інтереси мікрорайону, кварталу, активні громадяни почали ініціювати створення органів самоорганізації. На сьогодні відбувається чергова трансформація виборчої системи, результатом якої стало проведення місцевих виборів у жовтні 2010 р. за змішаною системою. Яким чином ці зміни в законодавстві позначаться на взаємодії ОМС та громадян в особі ОСН – покаже час.

О. Здіюрук, досліджуючи природу органів самоорганізації, наголошує на їх подвійності, відзначаючи, що, 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, які мають певні спільні риси з органами місцевого самоврядування, іншими органами публічної влади. З іншого – органи самоорганізації населення працюють на громадських засадах (винятки можуть бути зроблені лише для їх керівників) і їх можна розглядати як специфічну форму самоорганізації громадян за місцем проживання – у межах мікрорайонів, вулиць, кварталів тощо, що говорить про їх спорідненість із громадськими організаціями [3].

Як показує практика, переважно ОСН здійснюють 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 Т. Проценко, намагаючись працювати в цьому напрямку, ОСН не лише забезпечують виконання силами громадськості певної частини робіт, сприяють кращій роботі відповідних підприємств, установ, організацій, служб, але й

здійснюють громадський контроль за їх діяльністю, зокрема за якістю послуг, ініціюють розгляд цих питань місцевими радами, їх органами, прийняття ними відповідних рішень, беруть активну участь у їх виконанні [12].

Останній чинник здається особливо важливим, адже саме він створює підстави для виникнення почуття співучасті в корисній справі, що позитивно позначиться на збереженні зробленого, уважності та охайності експлуатації спільно побудованого. Вважаємо за потрібне наголосити і на виховному потенціалі роботи органів самоорганізації, адже саме повсякденне соціальне середовище є тим вчителем, діяльність якого спрямована на формування у молодого покоління суспільно-корисного, а не споживацького ставлення до оточуючого середовища.

Серед основних проблем, що перешкоджають ефективній діяльності ОСН, можна відзначити такі. По-перше, необхідність проходження перереєстрації органу самоорганізації кожного разу, коли настає каденція нової міськради. Це не тільки спричиняє зайвий організаційний клопіт, але й ставить орган самоорганізації в певну залежність від новобраних депутатів. Щоправда, стаття 11 Закону не категорична з цього приводу і декларує, що ОСН обирається терміном на строк повноважень відповідної ради, якщо інше не передбачено рішенням ради чи положенням про ОСН [1].

По-друге, слабка присутність в інформаційному просторі. Наприклад, нам не вдалося знайти на офіційному сайті Харківської міської ради окремої рубрики, так само, як і власної інтернет-сторінки ОСН у нашому місті. Маємо також інформації про існування окремого друкованого періодичного видання (газети, інформаційного бюлетеню тощо), на сторінках якого було б відображено роботу органів самоорганізації. У той же час необхідна актуальна документація стосовно взаємодії ОСН та Харківської міськради на офіційному веб-ресурсі міста розміщена і доступна.

По-третє, відсутні незалежні джерела фінансування. Закон дозволяє користуватися всіма джерелами, які не забронені, проте, як свідчить практика, більшість ОСН виконують свою роботу саме на гроші міського бюджету. Перелік і 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 [9, с. 208].

У той же час, наприклад у Російській Федерації, органи ТГС можуть здійснювати господарську діяльність для благоустрою території, іншу господарську діяльність, спрямовану на задоволення соціально-побутових потреб громадян, які мешкають на відповідній території, як за рахунок коштів громадян, так і на підставі договору між органами ТГС та органами місцевого самоврядування із залученням бюджетних коштів. Закон України “Про громадські об’єднання” надає право органам громадської самодіяльності для досягнення статутних цілей здійснювати підприємницьку діяльність і створювати господарські товариства й інші господарські організації. Доходи від підприємницької діяльності не можуть бути розподілені між членами чи учасниками об’єднання і повинні бути використані або на власні статутні, або на будь-які благодійницькі потреби [8].

Також погоджуємося з І. Дроботом в тому, що однією із перешкод на шляху

розвитку органів самоорганізації населення є надзвичайно хиткі позиції українського середнього класу. Як справедливо наголошує львівський дослідник, саме середній клас є соціальною основою сомоорганізації, що покликана захистити права та інтереси громадян [2, с. 282].

Серед інших причин, які не сприяють роботі ОСН, дослідники викоремлюють такі: недосконалість загальних положень про органи самоорганізації населення (визначення, принципи діяльності, суб'єкти створення, межі діяльності); ускладнена процедура створення органів самоорганізації населення; проблеми правового забезпечення реалізації повноважень органами самоорганізації населення; недоліки регламентації та проблеми застосування норм про фінансування діяльності органів самоорганізації населення; недостатній рівень розвитку локального законодавства у цій сфері [9, с. 206].

Таким чином, можна зробити висновок, що ефективна діяльність ОСН можлива лише в тісному контакті з органами місцевого самоврядування, недержавними організаціями тощо.

Серед перспективних напрямів розвитку ОСН можна виділити такі: здійснення громадського контролю за сферою благоустрою, забудовами тощо; участь представників ОСН у поточній роботі органів самоврядування, що дасть можливість завчасно впливати на ті рішення, що готуються місцевою владою і безпосередньо стосуються членів територіальної громади. Відзначимо, що наведені можливості задекларовані у Програмі підтримки органів самоорганізації населення в місті Харкові [11].

Також, на нашу думку, необхідно посили інформаційну складову в роботі ОСН, зокрема створити відповідну сторінку на сайті Харківської міської ради, принаймні з інформацією довідкового характеру. Певною мірою це стосується і офіційних інтернет-представництв інших міст, адже на сьогодні проблематичним є здійснення кількісних характеристик ОСН, зокрема немає узагальнюючих даних щодо чисельності таких органів в Україні. Переконані, що за умов виконання вищенаведених рекомендацій протягом найближчого часу ОСН зможуть стати повноцінним партнером міської влади в покращанні життєдіяльності територіальної громади.

Література:

1. Закон України “Про органи самоорганізації населення” від 11 липня 2001 р. № 2625-III // ВВР України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.
2. *Дробот І.* Роль самоорганізації населення у гарантуванні місцевого самоврядування / І. Дробот // Актуальні проблеми державного управління. – 2006. – № 3. – С. 274–286.
3. *Здіорук О. І.* Можливості впливу органів самоорганізації населення на вирішення проблем місцевого розвитку / О. І. Здіорук // Національний інститут стратегічних досліджень. – 2008. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Jul08/20.htm>
4. *Здіорук О. І.* Форми взаємодії органів самоорганізації населення з органами місцевого самоврядування / О. І. Здіорук // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 4. – С. 165–170.

5. *Кольцова Д. В.* Органи самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування : автореф. дис... канд. держ. упр. : спец. 25.00.04 “Місьцеве самоврядування” / Д. В. Кольцова. – Донецьк, 2008. – 22 с.

6. *Лукашенко А.* Конституційно-правовий аналіз наукових джерел повноважень органів самоорганізації населення в Україні / А. Лукашенко // *Право України.* – 2009. – № 11. – С. 190–195.

7. Материальное положение и социальная защита. Результаты четвертого социологического исследования в рамках годовой программы “Настоящий Харьков”, 26 февраля 2009 г. // Київський інститут проблем управління ім. Горшеніна. – Режим доступу : <http://www.kipu.com.ua>

8. *Пеліванова Н.* Місцева самоорганізація населення: зарубіжний досвід для України / Н. Пеліванова // *Національний інститут стратегічних досліджень.* – 2010. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/April2010/1.htm>

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

10. Послання Президента України Віктора Януковича до Українського народу (з Експертною доповіддю НІСД “Україна ХХІ століття. Стратегія реформ і суспільної консолідації”) / укл. А. В. Єрмолаєв. – К. : НІСД, 2010. – 128 с.

11. Програма підтримки органів самоорганізації населення в м. Харкові на 2008 – 2010 рр. // Офіц. сайт Харківської міської ради. – Режим доступу : <http://www.city.kharkov.ua/>

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

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

Надійшла до редколегії 27.01.2011 р.