

Т. А. Кравченко,

д.держ.упр., доц., професор кафедри державного управління
та земельного кадастру Класичного приватного університету,
м. Запоріжжя

ЗНАЧЕННЯ ТА РОЛЬ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ ПІДХІД

Досліджено роль органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування в Україні з позицій функціонального підходу. Розглянуто основні функції органів самоорганізації населення як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні. Визначено місце функцій органів самоорганізації населення в системі функцій місцевого самоврядування в Україні. Розкрито поняття функцій органів самоорганізації населення.

Ключові слова: міське самоврядування; органи самоорганізації населення, функціональний підхід, питання місцевого значення, взаємодія.

Незважаючи на досить високий рівень “наукової активності” в дослідженні місцевого самоврядування в цілому та функцій місцевого самоврядування зокрема, питання функціонального призначення органів самоорганізації населення (далі – ОСН) не отримали остаточного і одностайного розуміння. На нашу думку, функціональне призначення будь-якого явища чи інституції громадянського суспільства має вихідний, основоположний характер, оскільки визначає його роль і значення для розвитку і розбудови самого громадянського суспільства. Тому і наукове дослідження особливостей функціонального призначення відповідного явища чи інституції потребує першочергової уваги з боку науковців, оскільки встановлення закономірностей функціонування має бути закладено в основу вдосконалення та розбудови відповідного явища або інституції. У вітчизняній науці є чимало публікацій щодо ОСН, їх форм, повноважень та правового статусу керівників ОСН, організації діяльності та місця у системі місцевого самоврядування в Україні, тенденцій їх розвитку тощо, але функції ОСН – є майже не дослідженими, що в умовах становлення вітчизняної моделі місцевого самоврядування, модернізації та перспективного розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні зумовлює особливу актуальність цієї проблеми.

В Україні питання самоорганізації населення досліджується представниками юридичних, соціологічних, економічних наук, фахівцями в галузі державного управління. Активізувалися дослідження форм самоорганізації населення також і у зв'язку із затвердженням Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1]. Зокрема, цим документом передбачається розробка нової редакції Закону “Про органи самоорганізації населення”. У наукових працях О. Батанова, М. Мягченка, О. Орловського, В. Прошка, С. Саханенка, А. Лукашенко приділено увагу проблемам організації та діяльності цих органів (зокрема, визначенню їх статусу, правовій регламентації діяльності, компетенції тощо). Практичні аспекти діяльності ОСН аналізує Н. Мішина [2]. У наукових працях І. Дробота [3] та О. Здіорук [4] питання самоорганізації розглядається в контексті функціонування та розвитку всієї системи

органів місцевого самоврядування. Серед дисертаційних досліджень з даної теми можна назвати роботи Д. Кольцової, яка аналізує роботу ОСН з позиції державного управління [5]. Різноманітні аспекти взаємодії ОСН та органів місцевого самоврядування досліджує О. Бабінова. Плідно працюють над проблематикою самоорганізації населення відомі практики у справі самоорганізації населення В. Брудний та А. Крупник.

Мета статті – дослідити роль органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування в Україні з позицій функціонального підходу, а також запропонувати визначення дефініції “функції органів самоорганізації населення”.

Органи самоорганізації населення, що поєднані спільною територією та соціально-побутовими умовами життєдіяльності, утворюються для реалізації їх практичних інтересів і дають населенню змогу виробити ефективний управлінський механізм активізації діяльності громадян. Таким чином, через органи самоорганізації можливе досягнення високого рівня залученості громадян до самоуправління, вирішення певних питань місцевого значення безпосередньо, а не через інститути представницької демократії. У рамках цих органів забезпечується та активізується постійна та дієва участь громадян, які мають змогу контролювати діяльність як органів місцевого самоврядування, так і органів державного управління. Громадяни за посередництвом цих органів мають змогу цілеспрямовано впливати на формування громадської думки членів громади, орієнтувати їх на активізацію громадських ініціатив, сприяти формуванню громадської свідомості, для якої місцева ініціатива має найвищу цінність. Під час діяльності цих органів відбувається виховання населення, формуються основні навички суспільно-політичної діяльності. Важливе значення має й те, що органи самоорганізації населення не лише сприяють соціально-економічному розвитку території, а й спонукають становлення та розвиток самої громади як активної територіальної спільноти [6].

Але з моменту включення органів самоорганізації населення до системи місцевого самоврядування в Україні ще не вироблено єдиного послідовного підходу до нормативно-правової регламентації створення й діяльності органів самоорганізації населення. Це призвело до того, що нині в країні існують органи самоорганізації населення як із громадською, так і з публічною природою. На неї впливає передусім те, від кого виходила ініціатива їхнього створення, ким і на яких умовах вони фінансуються та наскільки їх члени є незалежними від органів публічної влади та їх посадових осіб.

Функціональний підхід і передбачає системне дослідження функцій, які реалізує об’єкт, розглядає його як комплекс функцій, які він виконує. У рамках функціонального підходу система розглядається виключно з позиції її зовнішнього аспекту. Виходячи з цього, функцією або поведінкою системи можна назвати все те, що можна дізнатися про систему, не торкаючись її внутрішнього змісту, абстрагуючись від нього. Розглядаючи поведінку системи як певне цілісне явище, ми не ставимо питання про те, а чи не є ця цілісність адитивним результатом взаємодії частин. Послідовно проводячи функціональний принцип, можливо розглянути ціле як результат взаємодії системи із середовищем, як властивість відносин між системою і середовищем [7].

Функціональний підхід є логічним продовженням розвитку системного підходу в науці. Особливість функціонального підходу полягає в його комплексності. Дійсно, розглядаючи систему з боку функцій і відволікаючись від її внутрішнього змісту, який, як правило, виключно різнорідний щодо складу і природи процесів, що відбуваються,

ми нібито в цілому охоплюємо цю різноманітність в її підсумковому вияві – поведженні системи. Тому розгляд функцій органів самоорганізації населення ми побудуємо, частково спираючись на “парадигму функціонального аналізу” Р. Мертона [8]. Зазначимо, що в межах даного дослідження не ставилося завдання провести повний функціональний аналіз такого явища, як інститут ОСН. Розглядаючи функціональний аналіз як ідеологію, Р. Мертон підкреслює, що “поняття функції включає позицію спостерігача, але не обов’язково учасника. Соціальні функції позначають спостережувані об’єктивні наслідки, а не суб’єктивні наміри (цілі, задачі, мотиви)”. За визначенням Р. Мертона, “функції – це ті спостережувані наслідки, які сприяють адаптації або пристосуванню даної системи” [8, с. 414].

Так, роль та значення будь-якого публічного управлінського явища чи процесу відображається, насамперед, у його функціях, що характеризують систему напрямів впливу цього процесу чи явища на реальність. Місцеве самоврядування як самостійний елемент управління суспільством, є засобом самоорганізації суспільства та розбудови механізмів впорядкування відносин у середині відповідного соціального середовища. Призначення функцій у системі місцевого самоврядування полягає в тому, що, по-перше, усі функції в цій системі діють (впливають) майже одночасно, по-друге, їх вплив має відповідну спрямованість на досягнення певного результату (мети), по-третє, мають адитивний характер (можливість доповнювати одна одну), по-четверте, свою дію поширюють у конкретній сфері, у певних межах, по-п’яте, як результат взаємодії системи із середовищем, виявляють властивість відносин між системою і середовищем.

Отже, лише визначивши функції інституту місцевого самоврядування, можна уявити, яку роль він відіграє в політичній системі суспільства, громадянському суспільстві, у механізмі вирішення питань місцевого значення та надання публічних послуг населенню та яке його соціально-політичне призначення. Справедливо зазначається вченими, що функціональна характеристика явища місцевого самоврядування й досі залишається неповною, а часом і суперечливою.

Функціональний підхід не просто передбачає розгляд органів самоорганізації населення як деякої статичної системи, а висуває вимогу її дослідження у процесі різного роду цілеспрямованої діяльності, через яку виражається сутність та зміст ОСН як єдиного організму.

Застосовуючи функціональний метод у дослідженні процесів самоорганізації населення, ми розглядаємо ціле (інститут місцевого самоврядування в Україні та його система), як результат взаємодії системи з середовищем (територією, на яку розповсюджується діяльність ОСН; питаннями місцевого значення) та населенням (територіальною громадою в цілому та її частинами).

Оскільки органи самоорганізації населення є невід’ємною частиною системи місцевого самоврядування, можна припустити, що функції, покладені на ці органи, впливають із сутності функцій місцевого самоврядування, співвідносячись як ціле й частина і спрямовані на вирішення завдань місцевого значення.

Щодо визначення поняття функцій ОСН, то в науковій літературі можна зустріти такі позиції.

Так, спираючись на найбільш поширені дефініції функцій місцевого самоврядування, О. Батанов пропонує розглядати функції ОСН як основні напрями та види муніципальної діяльності цих суб’єктів МСВ щодо вирішення питань місцевого значення [9].

В. Кашо, аналізуючи функціональні основи взаємодії місцевих рад та органів територіального громадського самоврядування як суб'єктів системи територіального управління, узагальнює практику діяльності органів територіального громадського самоврядування в певних напрямках. При цьому він робить висновок, що, по-перше, більшість функцій органів територіального громадського самоврядування пересікаються з аналогічними функціями місцевих рад, та по-друге, не можуть бути реалізованими без взаємодії з місцевими представницькими органами влади. Отже, В. Кашо розглядає функції органів територіального громадського самоврядування як напрями їх діяльності в певних галузях місцевого життя [10].

О. Остапенко визначено категорію “функції ОСН” як основні напрями і види їх діяльності щодо участі у вирішенні питань місцевого значення, зумовлені соціальним призначенням цих органів, їх роллю в суспільстві та іншими завданнями, передбаченими Конституцією України та законами України, статутами територіальних громад, положеннями про ці органи та іншими нормативними актами [11].

Зазначаючи, що роль ОСН у системі місцевого самоврядування поступово зростає, Д. Кольцова вказує, що вони виконують різні функції, які спрямовані на забезпечення життєдіяльності населення на певній території. Не даючи дефініції функцій ОСН, вона, аналізуючи їх діяльність, визначає особливості сучасного етапу функціонування цих органів, звертає увагу на появу їх нових функцій та ролей, напрямів діяльності [5].

У своїх дослідженнях С. Вишневський пропонує виводити функції ОСН із практичної діяльності даної ланки МСВ та локальної самоорганізації населення. Він визначає функції ОСН як основні напрями та види нормативно-регламентованої й організаційно-забезпеченої муніципальної діяльності ОСН щодо вирішення окремих питань місцевого значення, обумовлені об'єктивними потребами муніципального розвитку відповідної території з точки зору внутрішніх і зовнішніх завдань територіальних громад, у яких виражаються й конкретизуються сутність та соціальне призначення самоорганізації населення [12].

Таким чином, резюмуємо, що функції ОСН – це основні напрями та види їх діяльності щодо здійснення права участі жителів – членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення. Вони (функції) охоплюють основні сторони їх соціальної спрямованості та призначення щодо реалізації завдань, що входять в коло питань місцевого значення. Відображаючи громадівську природу муніципальної самоорганізації населення, вони дають відповідь на питання, чим повинні займатися ОСН. Певним чином розкривають матеріальний зміст діяльності ОСН, обумовлюються організаційною забезпеченістю та безпосередньою залежністю структури механізму самоорганізації населення від системи функцій, які вона здійснює, тобто характеризують способи, засоби, методи, за допомогою яких забезпечується реалізація муніципальних можливостей та функціональних прерогатив ОСН.

Визначення функцій ОСН дає чіткіше розуміння значення та ролі органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування в Україні. По-перше, воно орієнтує ці суб'єкти на досягнення єдиної мети для всієї системи місцевого самоврядування в Україні – вирішення питань місцевого значення, забезпечує поєднання інтересів місцевих жителів, територіальних громад, органів і посадових осіб МСВ і реалізацію функцій місцевого самоврядування в Україні. По-друге, розкриває зміст діяльності цих суб'єктів та її динамічну спрямованість.

Поділяємо думку дослідників щодо виокремлення основних критеріїв для класифікації функцій органів самоорганізації населення [5; 9; 12], а саме: пропонується диференціювати функції ОСН за такими критеріями:

1) об'єктні функції. Об'єктами муніципальної діяльності ОСН є по-перше, окремі питання місцевого значення, які вони вирішують відповідно до закону, та по-друге, предмети відання цих суб'єктів місцевого самоврядування, які виникають у певних сферах муніципального життя. Сферами муніципального життя є: політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна. Відповідно до цих сфер і пропонується розрізнити об'єктні функції ОСН – політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні. Залежно від спрямованості муніципальної діяльності ОСН (просторових меж реалізації функцій) об'єктні функції також поділяються на внутрішні та зовнішні;

2) суб'єктні функції. Суб'єктами муніципальної діяльності ОСН є види ОСН та територіально-просторові рівні їх створення та функціонування (відповідно до Закону України [13] ОСН створюється за територіальною ознакою). Територією, в межах якої діє ОСН, може бути частина території села, селища, міста, району в місті, у межах якої проживають жителі, які обрали цей орган. Отже, система суб'єктно-територіальних функцій ОСН включає в себе: а) функції сільського, селищного комітету – в межах території села, селища, якщо його межі не співпадають з межами діяльності сільської, селищної ради; б) функції вуличного, квартального комітету – в межах території кварталу, кількох, однієї або частини вулиці з прилеглими провулками в місцях індивідуальної забудови; в) функції комітету мікрорайону – в межах території окремого мікрорайону, житлово-експлуатаційної організації в містах; г) функції будинкового комітету – в межах будинку (кількох будинків) у державному і громадському житловому фонді та фонді житлово-будівельних кооперативів; д) функції комітету району в місті;

3) процесуальні (технологічні) функції: способи, засоби й методи здійснення муніципальної діяльності, або технологією муніципальної самоорганізації населення. Комплекс цих функцій ОСН становить: представницька, установча, інформаційна, планування та програмування розвитку відповідних територій, нормотворча, матеріально-технічна, функція соціального контролю тощо.

Уважаємо, що класифікація функцій ОСН за означеними критеріями забезпечить найбільш оптимальне уявлення про основні напрями та види муніципальної діяльності даних суб'єктів місцевого самоврядування.

Таким чином, у статті обґрунтовано розуміння функцій ОСН, основою якого є закономірності, що відображають особливості інституту місцевого самоврядування як загальнотеоретичної категорії. Під функціями ОСН пропонуємо розуміти науково обґрунтовану систему напрямів та видів нормативно-регламентованої й організаційно-забезпеченої діяльності ОСН, які мають історичний ступінь розвитку, зумовлюються потребами територіальної громади, походять від факторів розвитку суспільства; відображають характер розвитку культури територіальної громади, мають взаємопов'язаний характер та визначають соціально-управлінське призначення ОСН. Вищевикладене зумовлює потребу подальших наукових досліджень і розробки механізму ефективної діяльності органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування в Україні із застосуванням новітніх теорій та концепцій державного управління.

Література:

1. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 р. № 591-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

2. Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження : автореф. дис. ... д.ю.н. : спец. 12.00.02 / Н. В. Мішина. – Одеса : Б.в., 2010. – 36 с.

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

4. Здіорук О. Можливості впливу органів самоорганізації населення на вирішення проблем місцевого розвитку [Електронний ресурс] / О. Здіорук. – 2008. – Режим доступу : www.old.niss.gov.ua.

5. Кольцова Д. В. Органи самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.04 / Д. В. Кольцова ; Донец. держ. ун-т упр. – Донецьк, 2007. – 20 с.

6. Петровський П. М. Органи самоорганізації населення як чинники активізації територіальної громади / П. М. Петровський, А. В. Корнат // Університетські наукові записки = University Scientific Notes : Часоп. Хмельниц. ун-ту упр. та права. – 2011. – № 2. – С. 410–416.

7. Функциональный подход в современном научном познании / Ю. Г. Марков ; отв. ред. А. Н. Кочергин, М. В. Глазырин. – Новосибирск : Наука. Сиб. отд-ние, 1982. – 255 с.

8. Мертон Р. К. Явные и латентные функции / Р. К. Мертон // Американская социологическая мысль : тексты ; под ред. В. И. Добренкова. – М. : Изд-во МГУ, 1994. – С. 379–448.

9. Батанов О. В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні : дис. ... к.ю.н. : 12.00.02 / О. В. Батанов ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2000. – 257 с.

10. Кашо В. С. Организационно-правовой механизм взаимодействия местных Советов народных депутатов и органов территориального общественного самоуправления : автореф. дисс. ... к.ю.н. : спец. 12.00.02 “Государственное право и управление ; советское строительство ; административное право ; финансовое право” / В. С. Кашо. – Екатеринбург, 1991. – С. 11–12.

11. Остапенко О. Г. Правовий статус та організація діяльності органів самоорганізації населення в Україні : автореф. дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / О. Г. Остапенко. – Х., 2008. – 29 с.

12. Вишневецький С. В. Теоретичні проблеми визначення поняття функцій органів самоорганізації населення / С. Ф. Вишневецький // Часопис Київського університету права. – 2014. – № 2. – С. 93–97.

13. Про органи самоорганізації населення : Закон України № 2625-III від 11.07.2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

14. Любченко П. М. Функції місцевого самоврядування: проблеми теоретичного й нормативного визначення / П. М. Любченко // Пробл. законності : Респ. міжвід. наук. зб. ; [відп. ред. В. Я. Тацій]. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2003. – Вип. 64. – С. 19.

Kravchenko T. A. Significance and role of community self-organization bodies within the system of local self-government in Ukraine: functional approach.

The author uses functional approach to study the role of community self-organization bodies within the system of local self-government in Ukraine. The focus is on the main functions of the community self-organization bodies as subjects of local self-government in Ukraine. The article defines the place of these functions in the system of local self-government functions in Ukraine and offers an insight into the concept of community self-organization bodies.

Key words: local self-government, community self-organization bodies, functional approach, local issues, interaction.

Надішла до редколегії 10.02.2015 р.