



## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

**П. М. Петровський**

*доктор наук з державного управління, доцент,  
завідувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування  
Львівського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України*

**А. В. Корнат**

*аспірант Львівського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України*

УДК 352.07:316.3

### ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ ЯК ЧИННИКИ АКТИВІЗАЦІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

*Розглянуто легальну та легітимну основу діяльності органів самоорганізації населення. Стверджується, що через діяльність таких органів творитиметься територіальна громада як консорція, у якій її члени свідомо і цілеспрямовано приймають участь не лише у реалізації своїх конкретних цілей, але і в розвитку всієї спільноти, у долі своїй та партнерів по громаді.*

**Ключові слова:** територіальна громада, активізація діяльності територіальної громади, органи самоорганізації населення, консорція.

Громада — це великий човен, і кожному належить бути готовим стати за кермо  
*Генрик Ібсен*

Сьогодні громадяни, які мають можливість брати участь у формуванні органів місцевого самоврядування, часто не усвідомлюють наскільки важливою є їх діяльність в рамках цих утворень для реалізації своїх справ та свобод та облаштування своїх справ. Реальна соціально-економічна ситуація, пасивність громадян та інерція суспільної свідомості, недооцінка цінностей свободи, незалежності, самореалізації, політична відчуженість населення є чинниками, які цьому сприяють. Дослідники стверджують, що у своїй більшості українська громада та її члени не готові до прояву громадської ініціативи, створення організацій самоуправління [1, с. 108].

Втім ситуація змінюватиметься, коли громадяни будуть зацікавлені та відчуватимуть реальну можливість реалізувати свої інтереси за допомогою участі в управлінні через органи місцевого самоврядування та самоорганізації. Якраз посилення діяльності органів самоорганізації населення у найпростіших формах може сприяти подоланню відчуття політичного безсилля та нездатності впливати на органи державного управління та



місцевого самоврядування, формувати довіру до цих органів влади в цілому. Залучення окремих громадян до безпосередньої самоорганізації за місцем проживання дозволить зняти упереджене ставлення до прийнятих публічною владою рішень і активізувати діяльність громад у вирішенні питань місцевого значення. В іншому випадку, відчуття політичного безсилля, тобто нездатності впливати на діяльність органів державного управління та місцевого самоврядування, недовіра до цих органів, байдуже та упереджене ставлення до політичної влади на місцях та осіб, що її здійснюють, до прийнятих ними рішень, буде негативно впливати на діяльність громади та її представників і сприяти наростанню політичної відчуженості. За таких умов про активізацію діяльності громади не може бути й мови.

Відомий німецький мислитель сучасності Ю. Габермас, аналізуючи політичну діяльність громадськості, визначає, що у ній зустрічаються та перехрещуються два протилежних процеси: з одного боку, комунікативне формування легітимної влади, яка народжується у вільному від будь-якої репресивності процесі взаємозв'язків з політичною громадськістю, а з іншого — забезпечення легітимності через політичну систему, за допомогою якої адміністративна влада намагається керувати політичними комунікаціями [2, с. 50]. Йдеться про те, що суспільство поділено на дві глобальні підсистеми: з одного боку, це економічна підсистема і бюрократизоване державне врядування та, з іншого боку, “приватна життєва” (родина, вільні асоціації) і публічну (об'єднання приватних осіб і громадян) сфери. Першу сферу називають легальним суспільством, у якому засобами саморегуляції виступають гроші і влада, другу — цивільним суспільством, у якому засобами саморегуляції виступають вільні комунікації [3].

У науковій літературі підкреслюється, що якраз органи самоорганізації населення територіальної громади є яскравим прикладом поєднання зазначених двох сфер, адже у їх діяльності зустрічаємо прояви раціонального управління (технологічну раціоналізацію, формалізацію та інституціалізацію сфери комунікативно структурованого життєвого світу, що відбувається за допомогою демократичних процедур доцільного характеру [4; 5; 6; 7; 8] та переважно ірраціональну (образну і творчу) сферу вільних комунікацій [9; 10; 1].

У контексті пошуку управлінських чинників активізації діяльності територіальної громади якраз поєднанню цих легального та легітимного чинників у діяльності органів самоорганізації населення надається виключного значення [11]. Йдеться про вияви нормативних демократичних процедур діяльності таких органів, що поєднуються з самоврядним потенціалом самоорганізації “відкритого”, цивільного суспільства, що може існувати виключно в умовах свободи свого розвитку [3].

На основі вищезазначеного, територіальну громаду необхідно трактувати не лише як форму цільового об'єднання людської діяльності, але і як своєрідну консорцію (віл лат. *sort* — доля), тобто об'єднання людей у їх певній єдиній життєдіяльній долі [12, с. 330]. Інакше кажучи, члени територіальної громади свідомо і цілеспрямовано приймають участь не лише у реалізації своїх конкретних суспільно-корисних цілей, але і в розвитку всієї спільноти, у долі своїй та партнерів по громаді. Таким чином, особливу роль відіграє усвідомлення територіальною громадою “себе” як первинного колективного суб'єкта місцевого самоврядування, якому належать фундаментальні права і що саме вона через встановлені законом правила й процедури формує систему органів місцевого самоврядування.

За вказаних умов *метою* статті є розкриття значення органів самоорганізації населення як легальних і легітимних чинників активізації діяльності територіальної громади. Для її досягнення необхідно визначити особливості та основні види діяльності органів самоорганізації населення, а також умови забезпечення їх легальності та легітимності у впливові на територіальну громаду.

Сьогодні у законодавстві України передбачено право громадян об'єднуватися для того, щоб репрезентувати свої законні інтереси та захищати їх у державних та інших органах, поширювати та пропагувати інформацію про свої ідеї та цілі, вносити пропозиції до органів державного управління та місцевого самоврядування, засновувати засоби



масової інформації, проводити масові заходи (мітинги, демонстрації, збори тощо), брати участь у політичній діяльності, набувати майнових і немайнових прав, виступати учасником цивільно-правових відносин, отримувати від органів державної влади та органів місцевого самоврядування інформацію, потрібну для здійснення своїх цілей та завдань.

Самоорганізацію громадян визначають як таку організаційну форму демократії, яка твориться громадянами безпосередньо за місцем проживання, виходячи з загальних інтересів, діє в суворо визначених територіальних і правових межах, виконує переважно функції сприяння місцевим органам влади, у своїй діяльності опирається на переконання, роз'яснення і конкретний громадський вплив, та служить засобом участі громадян в управлінні державними та громадськими справами [13, с. 115]. Інша позиція полягає у тому, що органи самоорганізації населення є постійно діючими представницькими органами частини територіальної громади, які утворюються згідно з дозволом її ради, обираються загальними зборами громадян або їх представниками за ініціативою мешканців населеного пункту, які тимчасово або постійно проживають на певній території в межах села (селища чи міста), можуть бути наділені радою частиною її власної компетенції, а також фінансами й майном. Ці органи, будучи максимально наближеними до мешканців громади, створюються в їх інтересах, для задоволення їх культурно-побутових та інших потреб, сприяють та контролюють додержання громадянами Конституції та законів України, реалізації рішень органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування, місцевих референдумів, зборів громадян за місцем проживання, прийнятих у межах їх компетенції тощо [14, с. 48].

В Україні діяльність такого чинника системи місцевого самоврядування, як органи самоорганізації населення як створених з дозволу рад, з ініціативи жителів-будинкових, вуличних, квартальних й інші об'єднань мешканців, що можуть наділятися радами частинною власної компетенції, фінансів, майна, регулюється Законом "Про органи самоорганізації населення" [15]. В останньому ці органи визначаються як представницькі органи, створювані жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом. За допомогою таких органів територіальні громади безпосередньо беруть участь в управлінських відносинах щодо вирішення багатьох політичних, економічних, соціокультурних проблем громади. Втім дослідники зазначають, що статус органів самоорганізації населення є недостатньо врегульований чинним законодавством, а визначення цих органів у нормативно-правових актах характеризується неповнотою [8, с. 51]. Таке нормативно-організаційне забезпечення діяльності органів самоорганізації населення є його легалізацією — наближенням до функцій органу самоврядування або інституційним оформленням.

Водночас необхідно переглянути процес реалізації потреб мешканців з активною їх участю, яка можлива саме у органах самоорганізації населення [16, с. 25]. Про це стверджують й інші дослідники, які визначальну роль в активізації громадськості в управлінській діяльності надають інститутам самоврядування і самоорганізації населення, саме на найнижчому рівні соціальної структуризації громадян — на рівні багатоквартирних будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів тощо. Без розвитку процесів самоорганізації громадян і формування відповідних органів самоврядування на цих рівнях не варто говорити про дієве і соціально ефективне місцеве самоврядування на рівні територіальної громади в цілому [5, с. 7; 7, с. 163].

Органи самоорганізації населення, що поєднане спільною територією та соціально-побутовими умовами життєдіяльності, утворюються для реалізації їх практичних інтересів та 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. У ході діяльності цих органів відбувається виховання населення, формуються основні навички суспільно-політичної діяльності. Як говорив Г. Моска, сто осіб, що діють узгоджено у спільній справі із одноковим її розумінням, переможуть тисячу людей, які спілкуються віч-на-віч, але роблять неузгоджені між собою дії [17, с. 187-188].

За сучасних умов у процесах державотворення, функціонування місцевого самоврядування кожен громадянин повинен займати саме активну життєву позицію, а не вважати себе стороннім спостерігачем, або ще гірше — лише споживачем самоврядної діяльності [18, с. 20]. Водночас окремі громадяни можуть обрати пасивний варіант поведінки. Хоча у цьому випадку вони не беруть участі у діяльності місцевої громади, втім все одно змушені будуть виконувати волю активної частини громади, що втілена у рішеннях, які є обов'язковими до виконання на відповідній території [19, с. 129].

Таким чином, для кожного конкретного члена громади, що усвідомлює важливість і необхідність спільних зусиль для вирішення питань місцевого значення, самоідентифікує себе як члена громади — носія місцевих інтересів, задовольняє у процесі активної діяльності власні індивідуально-особистісні потреби та інтереси, готовий у разі необхідності підпорядкувати свої інтереси колективним і розуміє те, що в реалізації місцевих інтересів реалізується і його індивідуальний інтерес, усвідомлює значущість власних дій та відчуває відповідальність за них, така діяльність перетворюється у позитивну цінність [6, с. 21]. Водночас, важливо розуміти, що в рамках громади інтерес окремого її члена повинен збігатися з інтересами багатьох співгромадян, і що разом через інститути самоорганізації, громадські рухи вони мають можливість якнайкраще їх реалізувати. З цієї позиції й спільна діяльна активність у рамках місцевої спільноти набуває все більшого значення для громадян, які в її процесі одночасно закріплюють свій соціальний статус.

Загалом ми погоджуємося з позицією дослідників, які вважають, що активна участь громадян в управлінні суспільно-політичними та соціальними процесами на власній території проживання відіграє визначальну роль, зокрема у підвищенні компетентності населення у здійсненні самоврядування, формує почуття причетності до життя громади, втім, важливе значення має й те, що відсутність апробації методології проведення подібних заходів, неконтрольованість складу їх учасників, наявність значної кількості думок підвищує ризик існування розбіжностей та конфліктів навіть при вирішенні не дуже важливих питань [20, с. 69].

Дослідники наводять низку прикладів самоорганізації громади, які мають значні важелі впливу на місцеві процеси, на органи державної влади та місцевого самоврядування з метою врахування останніми потреб та позицій певної спільноти. До цих організацій відносять, наприклад, рухи, що творяться проти стихійної забудови та погіршення умов проживання у містах, екологічні організації, які обмежують споживання цивілізацією природних ресурсів, організації, що опікуються незахищеними верствами населення, а також специфічними групами (важких підлітків, наркозалежних тощо). Окремо виділяють проекти, що спрямовані на посилення впливу місцевих громад та запровадження системи самоврядування, налагодження передачі та обміну досвідом на рівні місцевих громад в різних сферах життя [9, с. 60-61].

Існує ідея про створення у рамках органів самоорганізації населення спеціалізованих підрозділів, які б займалися безпосередньо роботою з громадянами, вивчали побажання і настрої членів територіальної громади при підготовці, розробці й втіленні управлінських рішень на місцевому рівні. Зокрема, такими підрозділами — “комунікаторами” можуть бути громадські приймальні, які б приймали і опрацьовували скарги громадян на діяльність органів місцевого самоврядування, писали відповідні звернення, інформаційні запити в органи місцевого самоврядування, виробляли рекомендації для органів влади та населення, консультували їх щодо проведення громадських слухань, місцевих ініціатив, загальних зборів громадян, написання індивідуальних і колективних звернень тощо, виробляли рекомендації на основі звернень громадян до органів місцевого самоврядування,



поширювали просвітницьку літературу з питань місцевого самоврядування, плати за комунальні послуги тощо [11, с. 275-276]. Втім для цього необхідними є не лише бажання пересічних громадян творити такі органи, але й готовність працювати у таких органах, брати на себе відповідальність за їх діяльність.

Дослідники наводять цікавий приклад, що стосується активної життєвої позиції громадян США: їх громадяни хоча й не демонструють високого рівня явки на виборах, все ж використовують один з основних способів вияву громадсько-політичної активності — не “право голосу”, а “право відходу”, тобто право “голосування ногами”. Йдеться про те, що виборець легко змінює своє місце життя, орієнтуючись на ставки податків, рівень життя та добробуту в тому чи тому муніципальному утворенні чи громаді [4, с. 341-342]. Громадяни США активно співпрацюють у рамках “сусідських асоціацій” (саме такий термін використовується у законодавстві цієї держави) з метою підтримки зв’язку між мешканцями певної території. Окрім традиційного прийому жителів, проведення загальних зборів мешканців чи конференцій їх представників та інших форм роботи з населенням, які застосовуються й в Україні, кожна асоціація в США має власне періодичне видання, яке раз на місяць (квартал), як правило, за допомогою пошти, надходить у кожную квартиру чи приватний будинок. На сторінках такого видання досить детально описуються події, що відбулися в житті місцевої спільноти, форми її роботи з місцевою владою, анонсуються заплановані нею заходи тощо [10, с. 68].

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. Спільно діючи для задоволення власних потреб, члени громади співробітничать, спілкуються, долають роз’єднаність між собою, сприяючи накопиченню соціального капіталу. Окрім цього органи самоорганізації населення у своїй різноманітності творять широку систему горизонтальних взаємодій, активної діяльності людей, участі в управлінні, яка є свідченням розвинутого місцевого самоврядування та сформованого громадянського суспільства.

Водночас через ці організаційні структури громада має можливість в цивілізований, мирний і легальний спосіб контролювати діяльність місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування із врахування поданих від неї пропозицій, наказів. Таким чином, сама громада, застосовуючи управлінські механізми через діяльність органів самоорганізації населення акумулює пропозиції з того чи того питання, здійснює аналіз ситуації, творить узгоджену позицію, а також втілює її у відповідні рішення та контролює їх виконання. Отже, члени громади на основі самовизначення, координації і консолідації власних інтересів, повинні брати пряму участь у процесі прийняття рішень і через такі свої дії змушувати місцеві органи влади захищати ці інтереси та інтереси їх територіальної громади, а також контролювати процес прийняття рішень органами місцевого самоврядування, що стосуються життєзабезпечення територіальних громад та їх спільної власності. Йдеться про формування “місцевого патріотизму”, відповідного ставлення до стратегічного розвитку свого міста, села або селища, відповідальності за нього, активної участі в його житті на основі активної, критичної, організованої і розумної позиції.

У якості *висновку* необхідно підкреслити, що члени місцевих громад (через участь у органах самоорганізації населення) складають той потужний управлінський ресурс, який сприяє процесу розвитку та активізації територіальної громади. Водночас й держава може використати його задля поліпшення якості суспільних процесів в Україні, втім лише в тому разі, якщо не буде претендувати на монопольне право контролю цих процесів та намагатися створити “згори” громадські органи, які реально не виконують свої функції та обмежаться просто процедурою їх легалізації. Саме діяльні органи самоорганізації населення сприяють налагодженню так званого деліберативного процесу (від англ. *deliberate* — радитися, обговорювати), який передбачає наявність значної кількості консультацій, забезпечення широкого обговорення проблем громади шляхом якнайбільшого залучення громадян. Це зрештою і забезпечить легітимізацію діяльності органів самоорганізації населення, тобто значне виправдання і підтримку широкими колами громадськості. Адже як стверджують окремі дослідники саме здатність до



самоорганізації та самопомогі для цивілізованого суспільства є політичною проблемою від вирішення якої залежить доля демократії. Вироблення у громадян таких здатностей обумовлюється глибинним прагненням людей до спільної діяльності, яка виражається у створення стійких, незалежних від приватних інтересів зв'язків та інституцій [4, с. 253].

З іншого боку ці здатності в подальшому стимулюватимуть активність членів громади, сприятимуть перетворенню розрізненого і різноманітного населення конкретної території у реальну, дієву місцеву спільноту — консорцію. Іншими словами, творитиметься спільна місцева громадянська ідентичність, члени громади через взаємодію та спільність дій усвідомлюватимуть своє право та можливість впливати на хід свого життя, розроблятимуть програми розвитку громади, вирішуватимуть проблеми її функціонування та будуть готовими відповідати за соціальний стан спільноти. Таким чином буде формуватися базовий компонент громадянського суспільства.

#### Список використаних джерел

1. *Цветкова, Г. О.* Участь населення у місцевому самоврядуванні [Текст] / Г. О. Цветкова // Актуальні питання державного управління. Харківський філіал УАДУ. — 2000. — № 1 (6). — С. 99-108.
2. *Хабермас, Ю.* Демократия. Разум. Нравственность [Текст] / Ю. Хабермас. — М. : Academia, 1995. — 245 с.
3. *Сурмін, Ю.* Возможности постмодернизму як методології в сучасному державному управлінні [Електронний ресурс] / Юрій Сурмін. — Режим доступу : <http://www.social-science.com.ua/journal/content/102/communication>.
4. *Бабинов, Ю. О.* Гражданское общество и демократия участия [Текст] / Ю. А. Бабинов, А. А. Чемшит, В. Ф. Шрейдер — Севастополь : Изд-во СевГТУ, 2006. — 418 с.
5. *Кравченко, П.* Громада та розвиток інститутів громадянського суспільства [Текст] / П. Кравченко // Актуальні проблеми державного управління : [зб. наук. пр.]. Вип. 1 (7). — Дніпропетровськ : Дніпропетровський регіональний інститут державного управління УАДУ, 2002. — С. 3-9.
6. *Любченко, П. М.* Політична активність громадян — один із основних факторів розвитку місцевого самоврядування [Текст] / П. М. Любченко // Правничий часопис Донецького університету. — 2005. — № 1 (13). — С. 18-23.
7. *Мартиненко, В. М.* Концептуальні засади демократичного врядування [Текст] / В. М. Мартиненко // Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (4 квітня 2008 р., м. Львів) : [у 2-х ч.] / [за наук. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева]. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. — Ч. 2. — С. 163-167.
8. Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні [Текст] : [монограф.] / Ю. О. Куц, С. В. Болдирев, А. Є. Тамм ; [за заг. ред. Ю. О. Куца]. — Х. : Магістр, 2004. — 180 с.
9. *Боганчик, Л.* Відшукування ідентичності (деякі соціологічні та психологічні засади для громадського сектору) [Текст] / Лариса Боганчик // Участь громадськості в політичних процесах: Корені трави-3 / [Упоряд.: Г. О. Усатенко, О. В. Боронь]. — К. : Агенство "Україна", 2005. — С. 46-73.
10. *Орловський, О. С.* Органи самоорганізації населення: досвід США (практичний аспект) [Текст] / О. С. Орловський // Регіональна політика на сучасному етапі державотворення: проблеми децентралізації, ризику та перспективи впровадження: Пленарне засідання, рекомендації та матер. щорічної загальноінститутської наук.-практ. конф. (31 жовтня 2006 р.). — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. — С. 65-70.
11. Посібник з розвитку громад : практич. порадник для небайдужих [Текст] / [кол. авт. : Л. О. Єльчева, І. М. Ібрагімова та ін.]. — К. : ЛАТ & К, 2007. — 458 с.
12. *Казмиренко, В. П.* Социальная психология организации [Текст] : [монограф.] / В. П. Казмиренко. — К. : МЗУУП, 1993. — 384 с.
13. Органы общественной самостоятельности как форма социалистической демократии (опыт СССР и ГДР) [Текст]. — М. : Наука, 1988. — 173 с.
14. *Мягченко, М.* Про визначення поняття "органи самоорганізації населення" [Текст] / М. Мягченко // Право України. — 2002. — № 6. — С. 46-48.
15. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.2001 р. [Текст] // ВВР. — 2001. — № 48. — Ст. 254.
16. Стратегічне планування та управління : порадник [Текст]. — Варшава : Фонд розвитку місцевої демократії, 2000. — 60 с. (Серія: Побудова демократії — польський досвід).
17. *Моска, Г.* Правящий класс [пер. с итал.] [Текст] / Гаetano Моска // Социологические исследования. — 1994. — № 10. — С. 187-198.
18. *Куйбіда, В.* Поняття місцевого самоврядування в Україні [Текст] / В. Куйбіда, В. Чушенко // Право України. — 1998. — № 5. — С. 17-21.



19. Чапала, Г. Місцеве самоврядування і громадянське суспільство: проблема співвідношення [Текст] / Г. Чапала // Право України. — 2004. — № 2. — С. 127-132.
20. Куценко, Ю. Участь громадян у місцевому самоврядуванні: пошук і варіанти [Текст] / Ю. Куценко // Управління сучасним містом. — 2002. — № 7-9. — С. 69-71.

**Петровский П. М., Корнат А. В. Органы самоорганизации населения как факторы активизации территориального сообщества**

*Рассмотрено легальную и легитимную основу деятельности органов самоорганизации населения. Утверждается, что через деятельность таких органов будет создаваться территориальное сообщество как консорция, в которой ее члены сознательно и целенаправленно будут участвовать не только в процессе реализации своих интересов, но и в развитии всего сообщества, в своей судьбе и своих партнеров по сообществу.*

**Ключевые слова:** территориальное сообщество, активизация деятельности местного сообщества, органы самоорганизации населения, консорция.

**Petrovskiy, P. M.; Kornat, A. V. Bodies of the Population Self-Organization as Legal and Legitimate Factors of Activation of the Territorial Community**

*The legal and legitimate bases of self-organized bodies of the community is considered in the article. It is confirmed that the territorial community as a consortium will be created through the activity of such bodies. Their members take part consciously and purposefully not only in the process of realization of their specific goals but in the development of the whole community, in their own destiny and their partners in the community.*

**Key words:** territorial community, intensification of the activity of the local community, self-organized bodies of the community, consortium.

Надійшла до редакції 16.06.2011

