

**Л.В. Тереняк, канд. наук з держ. упр.**  
**Харківський національний аграрний університет ім. В.В. Докучаєва**

## **МІСЦЕ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ В УПРАВЛІННІ СІЛЬСЬКИМИ ТЕРИТОРІЯМИ**

**Постановка проблеми.** Найбільш масова форма участі громадян у місцевому самоврядуванні – це самоорганізація громадян за місцем їх проживання в частині територіального (муніципального) утворення для самостійного і під свою відповідальність здійснення власних ініціатив у питаннях місцевого значення. Ця форма, виключно гнучка і максимально наближена до населення, має ряд специфічних особливостей: виникає тільки там, де є ініціатива громадян; відрізняється багатоваріантністю об'єднань (декілька будинків, вулиця або поселення); може існувати тривалий час або швидко зникнути, за умови досягнення мети; однаково може як мати, так і не мати статусу юридичної особи і відповідну атрибутику – назву, статут, керуючий орган (староста сільської вулиці та ін.); може брати на себе декілька повноважень із вирішення питань місцевого значення або виконувати лише одну функцію.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Підтримуючи думку О. Лазор щодо залучення громадськості до формування управлінських рішень влади, вважаємо, що це є одним з вирішальних чинників, що покращують взаєморозуміння і посилюють співпрацю між владою, і громадськістю, що в свою чергу забезпечує ефективність публічної влади та загального демократичного розвитку суспільства шляхом:

- формування дієздатної у функціонуванні територіальної громади, що визначає свідомо сформовану єдність, відповідальність, соціальну та політичну активність, самозабезпеченість фінансовими, економічними та природними ресурсами;

- посилення громадського контролю за умови побудови інституту форми та засобів безпосереднього волевиявлення громадян;

- участь і взаємодія всіх суб'єктів громади (органи місцевого самоврядування, представники місцевого бізнесу, громада, громадські організації тощо);

- забезпечення фінансової підтримки в рамках регіональних програм (трансферти на соціальну сферу тощо);

- формування стратегічного плану розвитку територіальної громади [3, с.211-212].

До перерахованого вище додаємо важливість погодження принципу децентралізації з боку державних владних структур національного і регіонального рівнів, реальну передачу фінансування і відповідальності на місця, призупинення надмірного втручання у життя окремих територій з боку державних структур. Не даремно залучення громадськості до процесу управління є одним із фундаментальних принципів демократичного суспільства.

Принцип партнерства є не новим явищем у територіальному управлінні, найактивніше він використовується для мотивування територіальних громад до активних дій у саморозвитку. Впровадженню мікропроектів територіальних громад відводиться одне з першочергових значень. Реалізація цих мікропроектів підтверджує, що за умови грамотного підходу спільними зусиллями членів громади вирішення будь-якої проблеми є можливим і виправданим явищем.

Обґрунтування і впровадження будь-яких мікропроектів є одним із шляхів активізації громадськості на шляху до сталого розвитку територіальної громади, але ці проекти є лише формою практичного підтвердження готовності громади до самостійного управління. Основною ж метою будь-якого проекту є активізація членів громади, кооперація ідей, зусиль і ресурсів у вирішенні проблем села – перша сходинка до формування дієвого і повноцінного місцевого самоврядування [3, с.213].

**Формулювання цілей статті.** Важливою складовою, яка забезпечує дієве управління територіальними справами є місцеве самоврядування, серед яких важливе місце повинні зайняти органи самоорганізації населення. На сьогодні дієвий статус органів самоорганізації населення є обмеженим, що, в свою чергу, обумовлено недостатнім інформаційним забезпеченням і правовим регулюванням.

**Виклад основного матеріалу досліджень.** Органами самоорганізації опрацьовуються первинні навички участі громадян у суспільних справах, різноманітність яких породжує функціональну багатоваріантність. Вони можуть виконувати роль суспільної організації, господарюючого суб'єкта, кооперативу, благодійної організації та ін. Найбільш поширеними функціями органів самоорганізації є утримання і благоустрій території, ремонт та експлуатація житлового фонду, контроль за торгівлею і службами збуту на території, робота з дітьми, підлітками та людьми похилого віку, участь в охороні громадського правопорядку, організація святкувань і відпочинку місцевих мешканців та ін. Організація подібних структур вигідна не лише мешканцям, але і муніципальній владі, оскільки дозволяє їй зняти з себе ряд повноважень і частину відповідальності, краще і оперативніше вирішувати ряд важливих завдань.

На сьогоднішній день в Україні не поширена ініціатива самоорганізації, окрім поодиноких випадків. Хоча абсолютна більшість науковців і суспільних діячів уже схильна констатувати той факт, що лише силами державного управління кризові ситуації вирішити неможливо. Відсутність досвіду і доволі відверте небажання як самої громади, так і представників державних служб різних рівнів, як отримувати, так і передавати частину повноважень, разом з фінансуванням, на саму громаду, доводить реальні протиріччя на шляху розбудови самоврядування. Зародження сучасного руху самоорганізації є притаманним більше для міст (різного роду союзи, асоціації та інше), де є можливість залучення більшої частини фінансування, доступ до будь-якої інформації, можливість отримання консультації, більше підготовлених кадрів, активна суспільна робота, вища самосвідомість тощо. Самоорганізацію можна розглядати не як організаційну структуру, а як процес життєдіяльності населення, виходячи із своїх внутрішніх можливостей. Як же досягти того, щоб громаді стала зрозумілою необхідність і сутність місцевого самоврядування, як розбудити бажання за допомогою засобів прямої демократії і самоорганізації спробувати свої сили у справі покращання середовища для постійного проживання? Один з шляхів – це проведення великої просвітницької роботи серед населення, створення системи навчання.

Зрозуміло, що охопити абсолютно все населення силами, наприклад, тільки муніципалітету або одного навчального закладу важко. Потрібно виділити ті категорії, з якими необхідно взаємодіяти. Для органів влади дуже важливо виховати однодумців серед представників громадських організацій, лідерів поселень, місцевої інтелігенції. Все це може бути досягнуто різними формами і методами.

Беручи участь і організовуючи зустрічі-семінари на території сіл і селищ Харківської області, ми отримували інформацію про доречність і дієвість різних форм просвітництва серед громади від представників місцевих органів влади і безпосередньо мешканців. У результаті опитування місцевих мешканців різних територіальних поселень (голів місцевих адміністрацій, представників активної громади, місцевої інтелігенції) було виявлено схожі тенденції щодо сприйнятих форм просвітницької роботи, а саме: це організація занять-семінарів, розповсюдження літератури та відеопродукції про позитивний досвід самоорганізації, організація закріплення певних спеціалістів для можливого консультування з юридичних, економічних і організаційних питань. Про це наголошує більша половина респондентів. Разом із цим було встановлено, що серед населення вже виокремлюється активна частина, готова до самоорганізації за місцем проживання (самотужки

освітлюють вулиці, лагодять дороги, вивозять сміття тощо). Підтримка подібної ініціативи призведе з часом до розширення самоорганізації шляхом отримання статусу юридичної особи з певними повноваженнями.

Територіальна сільська громада порівняно з міською є одноріднішою за інтересами, традиціями, що в свою чергу створює сприятливі умови для здійснення самоуправління на певній території, оскільки схожі потреби й уподобання сільських жителів дають змогу швидше визначити актуальні проблеми, до яких можна віднести газифікацію сіл, будівництво водогонів, створення соціальної інфраструктури, озеленення та в цілому покращання благоустрою сільської території і добробуту її мешканців.

У процесі дослідження місцевого самоуправління виявлено механізм взаємодії структурних одиниць місцевого самоврядування сільської території, який ґрунтується на безпосередній участі представників територіальної громади не лише у прийнятті рішень щодо розв'язання спільних проблем, а й у забезпеченні життєдіяльності територій та їх взаємодії з головою сільської (селищної) ради, виконавчим комітетом і депутатами сільської (селищної) ради на основі розподілу функцій, які здійснюються виходячи із компетенції і повноважень.

Розглядаючи можливість формування і дії механізму місцевого управління в сільських територіях, необхідно мати на увазі, що матеріальною і фінансовою основою самоуправління на селі виступає все майно сільської території, доходи місцевого бюджету, а також сукупність всіх ресурсів. Тобто, прийняття та реалізація будь-яких рішень обумовлюється розмірами місцевих бюджетів і ресурсним забезпеченням громади. Так, зокрема Хрестищенська сільська рада Красноградського району Харківської області (загальна чисельність населення – 1572 особи, на території ради знаходиться 5 сіл), на базі якої проводилися дослідження, є типовою для даної області. До власності громади належать 3 клуби, 2 бібліотеки, 2 ФАПи, амбулаторія сімейної медицини та дільнична лікарня, школа. Утримання цих об'єктів здійснюється з використанням трансфертів з районного бюджету, тобто коштів вистачає лише на фінансування поточних витрат, що сприяє накопиченню невирішених питань. Власний бюджет ради дуже обмежений, що ускладнює оновлення транспортного парку, забезпечення дорожнього сполучення на території ради і за її межами, утримання соціальних, культурних та інших об'єктів на селі. Найбільшою статтею доходів для сільради залишається прибутковий податок з громадян, а також єдиний податок, що сплачується із суб'єктів малого підприємництва. Також важливу частку доходів сільської ради складають офіційні трансферти. Серед видатків бюджету сільської ради найбільше коштів спрямовується на охорону здоров'я (понад 50 %),

утримання органів місцевого самоврядування (понад 25 %), а також на фінансування культури і мистецтва (понад 11 %).

Майже всі ці кошти ідуть на виплату заробітної плати працівникам різних сфер і на опалення в зимовий період, тому коштів не вистачає для поліпшення умов життя сільського населення із розвитку соціальної, транспортної, торгівельної, обслуговуючої інфраструктури та для вирішення інших невідкладних питань, які назріли на території села. Сьогодні сільська рада на чолі з головою, а також громада села за власний кошт і із залученням коштів спонсорів намагаються розв'язати проблеми вуличного освітлення, опалення місцевих клубів, ремонту доріг, оцінки землі в населеному пункті, підготовки техніки, необхідної для будівництва інфраструктурних об'єктів. Постає дилема між необхідністю поточних і стратегічних витрат. Не маючи власних коштів на розвиток, неможливо розраховувати на покращання добробуту, саме стратегічне планування розвитку поселення з урахуванням фінансової спроможності дозволить розраховувати на вихід із загальноекономічної кризи, що сьогодні склалася як в країні в цілому, так і в окремому поселенні. Маючи фінансову спроможність лише для поточних витрат, можемо констатувати той факт, що наявних коштів не вистачає на повноцінне утримання існуючих об'єктів, не кажучи вже про поступову зношеність, необхідність капітального ремонту, постійне подорожчання ресурсів, зникнення робочих місць на селі і відповідно чисельності мешканців тощо. В умовах обмеженості бюджетів, на різних рівнях, а також за умови низького загальноекономічного розвитку, майже неможливо планувати стратегічні витрати, оскільки коштів вистачає лише на захищенні статті (оплата праці, опалення об'єктів підпорядкованих місцевій адміністрації). Постає питання, що робити в умовах обмеженості фінансування, може варто скорочувати поточні витрати з подальшим їх акумулюванням на вирішення стратегічних цілей (водогін, каналізація, медична і соціальна інфраструктура). Хто повинен розподіляти акумульовані громадою кошти на розвиток території і нести відповідальність за їх доцільне використання. Саме тут і постає питання про важливість децентралізації управління і залучення місцевих мешканців до необхідності самоврядного управління власним громадським життям. У цьому зв'язку важливим є формування партнерства між місцевою адміністрацією, громадою і органами самоорганізації, бо всі вони є системою місцевого самоуправління, і всі разом повинні сприяти добробуту населення на власній території, і відповідати також разом за негаразди, які існують. Згідно з Законом України "Про засади запобігання та протидії корупції" виникає цілий ряд проблем, це пов'язано як раз із можливістю залучення спонсорських

коштів, згідно з однією зі статей у даному проекті “фізичним та юридичним особам забороняється здійснювати фінансування органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, у тому числі надавати їм матеріальну та/або нематеріальну допомогу, безоплатно виконувати роботи, надавати послуги, передавати кошти та інше майно, крім випадків передбачених чинним законодавством...”[1]. Окрім складностей у законотворчості процесів управління, виникають перешкоди з досягненням цієї мети у безпосередньому переконанні місцевих мешканців у необхідності і доцільності певної структурно-адміністративної перебудови. Важливо залучити до цієї справи громадськість, як один за найбільш істотних ресурсів, який може бути використаний для прийняття рішень [3, с.208].

“Громадськість може всіляко сприяти наданню інформації владним органам, моніторингу згідно з урядовими правилами і приписами, брати активну участь у формуванні нових рішень і навіть впливати на дії владних структур, якщо не всі рішення впроваджуються ними в життя. Значна кількість залучених громадян компенсує певною мірою нестачу моніторингових та контролюючих органів влади, що дає можливість відповідно зберегти час і гроші” [3, с.209].

Опрацювання проекту розвитку самоорганізації сільської громади “Впровадження механізму самоорганізації населення Хрестищенської територіальної громади Красноградського району Харківської області” на підставі Закону України “Про органи самоорганізації населення” [2], здійснювалося саме з метою переконання місцевої ради, керівництва і громади села у важливості налагодження взаємодії з громадськістю, без чого складно реалізувати конкретні програми, а також для популяризації партнерства серед мешканців. Інформаційна політика як дуже важлива складова проекту реалізувалася через особисті зустрічі, розповсюдження листівок, брошур та ін. Відкрите обговорення проблем і демонстрація реальних здобутків окремих сіл, які скористалися аналогічним досвідом виявилися досить важливими у переконанні мешканців щодо їх участі в управлінні суспільними справами, складанні реальних планів тощо. Зацікавлення громади викликало прийняття перспективи участі у всеукраїнському конкурсі на кращі проекти щодо розвитку сільських територій, які можуть зацікавити міжнародні фонди і програми у співпраці із територіями конкретного селища і сприяти залученню інвестицій, необхідних для розвитку сільської місцевості.

За нашої підтримки було ініційовано створення органу самоорганізації населення на території с. Хрестище, ми у виїзному порядку були присутні на засіданнях ради територіальної громади, які були

скликані головою сільської ради, проводили інформування селян щодо можливостей і необхідності даної територіальної структури, використали, при розробці Стратегічного плану розвитку села Хрестище, SWOT – аналіз, тобто спробували визначити разом з громадою слабкі та сильні сторони, а також можливості та загрози, що впливають на розвиток Хрестищенської територіальної громади села. За допомогою даного аналізу ми намагалися визначити проблеми, а також завдання та напрямки, які є потенційним ресурсом для відродження і розбудови села.

Перспективи розвитку територіальної громади села, селища залежать від зовнішніх та внутрішніх факторів. До зовнішніх факторів належать географічне та геополітичне положення села, клімат, макроекономічна ситуація в державі тощо. До внутрішніх факторів – трудові ресурси, стан сільського, селищного господарства, соціальна інфраструктура, фінансові ресурси, умови господарської діяльності.

На підставі SWOT – аналізу та з урахуванням головної мети стратегічного планування розвитку територіальної громади села, нами сформульовані пріоритетні напрямки розвитку:

- формування потужної, активної і ефективної територіальної громади, шляхом формування органів самоорганізації населення з лідерів і активних мешканців вулиці, села, сільської ради;
- розробка програм і стратегій розвитку села і участь у національних і міжнародних конкурсах з можливістю отримати фінансування;
- пошук невикористаних виробничих резервів і активна участь громади в залученні інвестицій;
- тісна співпраця представників місцевого самоврядування з районними і обласними органами державної влади, лобювання власних інтересів на всіх рівнях.
- використання власних переваг (ресурсів, праці, географічного розташування) і усунення слабких сторін.

**Висновки.** На жаль, сьогодні існують певні проблеми щодо побудови міцного дієвого механізму самоуправління сільськими громадами на сільських територіях. Це пов'язано з неспроможністю державних структур сформувати дієвий механізм регулювання суспільних відносин на селі, а також відсутністю і недосконалістю законодавства в напрямку підтримки розвитку села і сільських територій.

Місцеве самоврядування, на наш погляд, повинно стати школою громадянського суспільства. Головна задача цієї школи – навчити громадян самоорганізації для покращання середовища проживання, для розвитку муніципальних утворень і вирішення їх соціально-економічних

проблем. Самоорганізація громадян, таким чином, є найважливішим фактором ефективності місцевого самоврядування.

**Бібліографічний список:** 1. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 11 червня 2009р. № 1506-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>. 2. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 № 2625-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>. 3. Лазор О.Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні: [монографія] / О.Д. Лазор. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2009. – 440 с.

**Тереняк Л.В. Место самоорганизации населения в управлении сельскими территориями.** Рассмотрено состояние самоорганизации населения на селе, перспективы его дальнейшего развития в условиях применения действующего законодательства.

**Terenyak L. Location self-organization populations in the management of rural areas.** The state of self-organization in the country, the prospects for its further development in the application of law.