

## **ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ: ПОНЯТТЯ ТА ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА**

*Сформульовано визначення функцій органів самоорганізації населення та здійснено їх класифікацію.*

*In the article the author is defined the function of the population self-organization bodies and classified this function.*

В умовах проведення конституційної реформи чимало уваги приділено розв'язанню (розгляду) проблем місцевого самоврядування. Окреме місце в системі місцевого самоврядування займають органи самоорганізації населення, статус яких регулюється, насамперед Конституцією України та Законом України “Про органи самоорганізації населення” від 11 липня 2001 року (далі – Закон). У ст. 3 Закону визначено такі завдання органів самоорганізації: а) створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; б) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб мешканців шляхом сприяння в наданні їм відповідних послуг; в) участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм. Саме через функції органів самоорганізації здійснюється реалізація цих завдань.

Актуальність дослідження функцій органів самоорганізації населення полягає в недостатності її наукової розробленості, необхідності комплексного наукового дослідження цього інституту, оскільки в наукових працях О. Батанова, М. Мягченка, О. Орловського, В. Прошка, С. Саханенка більше уваги приділено проблемам організації та діяльності цих органів (зокрема, визначенню їх статусу, правовій регламентації діяльності, компетенції тощо). Метою статті є визначення й аналіз функцій органів самоорганізації населення, а також здійснення їх групування за певними критеріями.

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

Функції місцевого самоврядування розглядають як основні напрямки діяльності його суб'єктів по вирішенню питань місцевого значення, які зумовлені роллю і призначенням цього інституту в суспільстві [7]. Кожен

суб'єкт місцевого самоврядування, у тому числі й органи самоорганізації, здійснює його функції, і функції органу самоорганізації є похідними від функцій місцевого самоврядування.

Досвід і практика інших країн свідчать, що основними функціями місцевого самоврядування є: а) забезпечення діяльності інфраструктури (квартири, вулиці, водопостачання); б) побутове обслуговування (громадський транспорт, культура, спорт); в) соціальна злагода (соціальний захист, інтеграція меншин); г) формування життєвого середовища й перспективне планування (розвиток культури, міста, екологія); д) громадський порядок (поліція, пожежна служба, служба зв'язку); е) стабілізація системи (соціальний буфер між людиною і державою, соціалізація громадян, адміністративні функції) [5].

Таким чином, місцеве самоврядування створюється для забезпечення права громадян на участь в управлінні публічними справами на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст; вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та законів України і надання громадянам управлінських, соціальних та інших послуг [2]. І органи самоорганізації населення як елемент системи місцевого самоврядування також беруть участь у здійсненні цих функцій у межах власної компетенції.

У правовій науці визначають функції держави, функції права, функції державних органів, функції органів місцевого самоврядування, функції територіальної громади тощо. У більшості випадків функції розглядають як основні напрямки діяльності чи основні напрями впливу одного суспільного явища на інше. Так, функції місцевого самоврядування – це основні напрямки діяльності його суб'єктів по вирішенню питань місцевого значення, які зумовлені роллю і призначенням даного інституту в суспільстві. Держава впливає на виконання та розвиток функцій при встановленні своєї компетенції. Оскільки компетенція встановлюється з огляду на функції, які здійснюються певним органом, вона є похідною. Отже, повноваження останнього повинні відповідати тій функції, яку виконує цей орган. Не можна не погодитись з думкою П. Любченка, що компетенція є правовою формою вираження функцій і водночас слугує правовим засобом їх здійснення [7]. Відповідно, функції визначають напрямки діяльності органу, а компетенція – що саме необхідно чи можна зробити для їх реалізації.

Таким чином, можна зробити висновок, що функції органів самоорганізації населення – це основні напрямки й види їх діяльності щодо участі у вирішенні питань місцевого значення, зумовлених соціальним призначенням цих органів, їх роллю в суспільстві, а також завдань, передбачених Конституцією України, законами про місцеве самоврядування й органи самоорганізації населення, статутами територіальних громад, положеннями про такі органи та іншими нормативними актами.

Існують різні критерії класифікації функцій, але найсуттєвішого значення в науковій літературі набуває їх поділ за формами діяльності та об'єктами впливу – предметною характеристикою діяльності цих органів, що зумовлює перш за все зміст компетенції та повноважень певного суб'єкта. Із статусу органів самоорганізації населення випливають їхні “прерогативні функції”.

За формами діяльності можна вирізнити такі функції органів самоорганізації населення, як правотворча, правозастосовча, установча, контрольна і правоохоронна.

Правотворча функція полягає в тому, що органи самоорганізації в межах своїх повноважень приймають рішення не тільки організаційно-розпорядчого, але й нормативного характеру. Якщо рішення цього органу не відповідають чинному законодавству або прийняті з питань, не віднесених до повноважень органу, вони зупиняються відповідною радою з одночасним зверненням до суду про їх скасування.

Оскільки певні акти органів самоорганізації можуть мати і нормативну природу, доцільно вдосконалити положення Закону України “Про органи самоорганізації населення”.

Правозастосовча функція органів самоорганізації тісно пов'язана з правотворчою, оскільки зумовлена реалізацією їх повноважень, у тому числі шляхом видання правозастосовчих актів. Ця функція знаходить відбиття в таких повноваженнях органів самоорганізації, як сприяння додержанню Конституції та законів України, реалізація актів Президента України та органів виконавчої влади, рішень місцевих рад та їх виконавчих органів, розпоряджень сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті (у разі її створення) ради, рішень, прийнятих місцевими референдумами.

Забезпечуючи свою організаційну самостійність, органи самоорганізації виконують установчу функцію. Реалізуючи її, ці органи вирішують питання щодо переліку, чисельності та складу комісій у разі їх створення. Згідно з ч. 5 ст. 19 Закону орган самоорганізації може створювати комісії, робочі групи, інші власні органи для забезпечення своєї роботи в порядку, передбаченому Положенням про цей орган. Наприклад, Типові положення про органи самоорганізації населення, прийняті у м. Київ, Одеса, Хмельницький, передбачають створення саме таких органів.

Правоохоронна функція реалізується в повноваженнях органів самоорганізації населення щодо охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, забезпечення законності та правопорядку, сприяючи своєю діяльністю правоохоронним органам в охороні громадського порядку. Так, важливим напрямком діяльності органів самоорганізації населення у м. Маріуполь є їх взаємодія і співпраця з дільничними інспекторами міліції: проводяться спільні наради інспекторів, працівників міліції та

прокуратури з керівниками органів самоорганізації населення; міліція районів здійснює заходи щодо припинення правопорушень громадян, ліквідації незаконних пунктів кольорових металів тощо, повідомлення про які надходять від цих органів, тощо.

Сутність контрольної функції органів самоорганізації населення полягає в тому, що ці органи: 1) контролюють якість наданих громадянам, які проживають у жилих будинках на території діяльності органу самоорганізації, житлово-комунальних послуг і якість проведених у цих будинках ремонтних робіт; 2) можуть брати участь у здійсненні громадського контролю за додержанням вимог пожежної безпеки; 3) сприяють захисту прав, свобод та інтересів жителів у межах території діяльності органу самоорганізації.

Цікавою видається практика діяльності органу самоорганізації кв. Южний Артемівського району (м. Луганськ) у питаннях контролю за дотриманням правил по благоустрою кварталу, за якістю і доцільністю проведення робіт, для чого були організовані спеціальні рейди. Наприклад, правління органу сприяло організації у кварталі ринку, філії Ощадбанку, опорного пункту міліції. Результатом співпраці органу самоорганізації з депутатами, виборчі округи яких розташовані в межах його діяльності, став контроль його правління за параметрами опалення в жилих будинках і складання актів у випадку їх невідповідності затвердженим нормам. На підставі цих актів складаються відповідні звернення до органів місцевої влади [10].

Контролюючі функції органи самоорганізації здійснюють щодо виконання депутатами наказів виборців. Практика селища Старий Мерчик (Валківського району Харківської обл.) показала: якщо органи самоорганізації спілкуються з депутатами місцевих рад, а вони переймаються проблемами населення не тільки під час виборчої кампанії, то це дає можливість “повернути депутатів обличчям до людей”; тоді жителі обирають тих депутатів, які дійсно представляли інтереси відповідної територіальної громади та її членів [4].

Ефективна діяльність суб’єктів місцевого самоврядування щодо захисту й забезпечення прав членів територіальної громади можлива лише при широкому залученні населення до процесу опрацювання і прийняття рішень, формування й урахування громадської думки на рівні мікрорайону, кварталу, вулиці, будинку [8], оскільки такі питання фактично не є предметом діяльності депутатів місцевих рад.

За об’єктами впливу можна вирізнити політичну, економічну, соціальну, культурну, екологічну, ідеологічну, виховну, інформаційну функції органів самоорганізації населення.

Політична функція органів самоорганізації населення виявляється в забезпеченні реалізації громадянами конституційного права брати участь в управлінні державними та громадськими справами. Шляхом створення

органів самоорганізації вони беруть активну участь у здійсненні місцевого самоврядування й, відповідно, у вирішенні питань місцевого значення.

Економічна функція спрямовується на утворення локального сектора економіки і полягає в можливості внесення органами самоорганізації населення у встановленому порядку пропозицій до проектів місцевих програм соціально-економічного й культурного розвитку та проектів місцевих бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць тощо. Наприклад, окремі органи самоорганізації населення м. Луганська вносять пропозиції до райрад з питань зміни бюджетного фінансування комітетів, беруть участь у соціальних програмах розвитку міста [10].

Соціальна функція знаходить прояв у діяльності органів самоорганізації населення щодо обладнання дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами, організації допомоги громадянам похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів, партизанів і військовослужбовців, малозабезпеченим і багатодітним сім'ям, самотнім громадянам, дітям-сиротам і дітям, позбавленим батьківського піклування, внесення пропозицій з цих питань до органів місцевого самоврядування, ведіння обліку громадян за віком, місцем роботи чи навчання, які мешкають у межах території діяльності органу самоорганізації населення.

Так, у м. Києві разом з постійною комісією районної ради з охорони здоров'я й соціального забезпечення органи самоорганізації, виконуючи рішення органів місцевого самоврядування, організували обстеження матеріально-побутових умов одиноких громадян похилого віку, які потребують стороннього догляду, увійшли з пропозицією до райвиконкому про надання їм матеріальної допомоги, доставку додому безкоштовного або пільгового харчування. У результаті проведеної роботи по здійсненню рішення виконавчого комітету з даного питання надано матеріальну допомогу цій категорії громадян [9].

Про наявність культурної функції свідчать повноваження органів самоорганізації населення з: а) надання допомоги навчальним закладам, закладам та організаціям культури, фізичної культури і спорту у проведенні культурно-освітньої, спортивно-оздоровчої й виховної роботи серед населення, в розвитку художньої творчості, фізичної культури і спорту, у сприянні збереженню культурної спадщини, традицій народної культури, охороні пам'яток історії й культури, впровадженню в побут нових обрядів; б) організації на добровільних засадах участі населення у здійсненні заходів з охорони пам'яток історії й культури. Так, члени територіального комітету № 5 (м. Краматорськ) беруть активну участь в організації Днів селища, національних свят, під час яких проводять концерт художньої самодіяльності, змагання по футболу, дискотеку [1].

Екологічна функція полягає в організації на добровільних засадах участі населення у здійсненні заходів з охорони довкілля, ліквідації

наслідків стихійного лиха, проведенню робіт з благоустрою, озелененню й утриманню в належному стані садиб, дворів, вулиць, майданів, парків, кладовищ, братських могил. Територіальна комісія № 6 (м. Краматорськ) організовує жителів для прибирання вулиць, стихійних звалищ, насадження дерев, кущів, квітів [11].

Виховна функція органів самоорганізації населення пов'язана з формуванням політичної свідомості й активності членів територіальної громади, підвищенням їх правової культури. Органи самоорганізації допомагають органам місцевого самоврядування у складанні списків виборців, здійснюють роботу з роз'яснення прав громадянам, положень Закону України “Про органи самоорганізації населення” та іншого законодавства, доводиться до їх відома інформація про внесення змін і доповнень до окремих нормативно-правових актів, рішення місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації.

Інформаційна функція органів самоорганізації полягає в інформуванні громадян про діяльність цих органів, в організації обговорення проектів його рішень з найважливіших питань. Органи самоорганізації, взаємодіючи з територіальною громадою, мають забезпечити перехід від організації роботи за місцем проживання до розвитку колективної діяльності самих жителів, постійну участь жителів у соціальному контролі за діяльністю державного апарату, вплив на формування думки територіальних громад тощо [10], що свідчить про реалізацію ними принципу гласності й інформаційної функції.

Аналіз характеру діяльності органів самоорганізації населення дозволяє виділити прерогативні функції, які впливають із статусу вказаних органів, – представницьку та інтегративну функції. Сутність першої полягає в тому, що ці органи представляють інтереси жителів, які мешкають у межах території їх діяльності. Специфіка такої функції в тому, що органи самоорганізації найбільше наближені до населення, тому дрібні поточні питання і проблеми життєдіяльності останнього їм краще відомі, ніж депутатам місцевих рад. Їхня діяльність і дозволяє залучити до вирішення проблем місцевого значення широку громадськість, здійснювати пошук оптимальних шляхів соціально-економічного розвитку території. Досвід показав, що на територіях, де існують органи самоорганізації населення, набагато краще вирішуються місцеві проблеми, і не останню роль у цьому процесі відіграє співпраця органів місцевого самоврядування і громади [6].

Представницька функція охоплює таку діяльність цих органів: а) представництво разом з депутатами інтересів жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади; б) сприяння депутатам відповідних місцевих рад в організації їх зустрічей з виборцями, прийому громадян і

проведенню іншої роботи у виборчих округах; в) розгляд звернень громадян, ведення прийому громадян (приміром, актив органу самоорганізації кв. Щербакова (м. Луганськ) проводить прийом мешканців не рідше одного разу на тиждень і регулярно звітує про виконану роботу [10]; г) внесення у встановленому порядку пропозицій членів територіальної громади до проектів місцевих програм соціально-економічного й культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць і проектів місцевих бюджетів; д) внесення пропозицій до органів місцевого самоврядування щодо організації допомоги громадянам похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів, партизанів та військовослужбовців, малозабезпеченим і багатодітним сім'ям, а також самотнім громадянам, дітям-сиротам і дітям, позбавленим батьківського піклування.

Особливого значення набуває інтегративна функція, яка полягає у зміцненні міжособистісних зв'язків, об'єднанні зусиль людей в інтересах усіх і кожного [3]. Практика роботи органів самоорганізації населення у м. Луганськ й Луганській обл. показує, що вони створювалися задля вирішення житлово-комунальних і соціальних проблем, налагодження відносин між громадою й житлово-експлуатаційними комісіями, обслуговуючими організаціями, відновлення довіри людей до органів влади [10]. Саме об'єднання зусиль членів територіальної громади спочатку для створення, а пізніше і для здійснення допомоги в діяльності органу самоорганізації населення створюють передумови для ефективної діяльності такого органу по вирішенню певних проблем місцевого значення, які не завжди відомі органам місцевого самоврядування.

Виходячи з викладеного, можемо підсумувати, що функції органів самоорганізації населення – це основні напрямки й види їх діяльності по участі у вирішенні питань місцевого значення, що зумовлені соціальним призначенням цих органів, їх роллю в суспільстві, та інших завдань, передбачених Конституцією України, законами про місцеве самоврядування та про органи самоорганізації населення, статутами територіальних громад, положеннями про такі органи та іншими нормативними актами.

#### Література:

1. Батанов О. Органи самоорганізації населення. Як вони бачаться в Києві / О. Батанов // Віче. – 2002. – № 10 (127). – С. 7.
2. Борденюк В. Концептуальні основи співвідношення функцій місцевого самоврядування та його органів з функціями держави / В. Борденюк // Право України. – 2003. – № 11. – С. 21.
3. Выдрин И. В. Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления (государственно-правовые аспекты) // Правоведение:

Известия высш. учеб. завед. – 1992. – № 4. – С. 89–90.

4. *Гизевиус В.* Политика местного самоуправления в ФРГ / В. Гизевиус ; [пер. с нем.]. – Бонн, Германия, 1995. – С. 27.

5. *Голікова О.* Пані Ніна й вуличні комітети / О. Голікова // Партнери : Муніципальний бюл. – 2004. – Число 8-9 (65), серп.-вер. – С. 6.

6. *Кошовий Р.* Дієвий механізм залучення громадян до місцевого самоврядування в Україні // Аспекти самоврядування: Часопис Укр.-америк. прогр. “Партнерство громад”. – 2003. – № 1. – С. 11.

7. *Любченко П. М.* Компетенція суб’єктів місцевого самоврядування / П. М. Любченко. – Х. : Модель всесвіту, 2001. – С. 59.

8. *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.

9. Про практику роботи органів територіального громадського самоврядування Подільського району м. Києва : Постанова Президії Верховної Ради УРСР // ВВР УРСР. – 1991. – № 28. – Ст. 362.

10. Сборник практик деятельности органов самоорганизации населения г. Луганска и Луганской области. – Луганск : ЧП “Медведева”, 2004. – С. 8–26.

11. *Юрченко Л.* Територіальні комітети як шабелі самоврядування / Л. Юрченко // Аспекти самоврядування : Часопис Укр.-америк. прогр. “Партнерство громад”. – 2003. – № 1. – С. 19.

*Надійшла до редколегії 01.02.2008 р.*