

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ПОЛІСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет права, публічного управління
та національної безпеки
Кафедра правознавства

Кваліфікаційна робота
на правах рукопису

ГРИЩЕНКО НАДІЯ ІГОРІВНА

УДК 342.25

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

**ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ: ПОРІВНЯЛЬНО-
ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ**

081 “Право”

Подається на здобуття освітнього ступеня “Магістр”

Кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень.
Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на
відповідне джерело _____ Грищенко Н.І.

Керівник роботи
Стрільчук Віталій Ананійович
к.ю.н., доцент кафедри правознавства

Житомир – 2020

Висновок кафедри правознавства за результатами попереднього захисту:

Протокол засідання кафедри правознавства № __ від «__» _____ 2020 р.

Завідувачка кафедри правознавства

к.ю.н., доцент

Р.Д. ЛЯШЕНКО

(підпис)

«__» _____ 2020 р.

Результати захисту випускної кваліфікаційної роботи

Здобувачка вищої освіти Грищенко Надія Ігорівна захистила кваліфікаційну роботу з оцінкою:

сума балів за 100-бальною шкалою _____

за шкалою ECTS _____

за національною шкалою _____

Секретар ЕК

(підпис)

Т.П. Грушевська

АНОТАЦІЯ

Грищенко Н. І. Органи самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження. - Кваліфікаційна робота на правах рукопису. Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 081 - Право. - Поліський Національний Університет, Житомир, 2020.

В кваліфікаційній роботі досліджено організаційно-правові форми територіальної самоорганізації в Україні, принципи та функції організації та діяльності органів самоорганізації населення в Україні. Розкрито специфіку функціонування органів самоорганізацій населення в територіальних громадах України. На основі зарубіжного досвіду проаналізовано тенденції розвитку органів самоорганізації населення в Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, децентралізація, локальна демократія, органи самоорганізації населення, муніципальна влада.

SUMMARY

«Organs of self-organization of the population: a comparative legal study». - Manuscript.

Grishchenko N. Master's work for Master "Master" specialty 081 "Pravo". Polissya National University, Zhytomyr, 2020.

In the qualification work the organizational and legal forms of territorial self-organization in Ukraine, principles and functions of organization and activity of bodies of self-organization of the population in Ukraine are investigated. The specifics of the functioning of the bodies of self-organized population in the territorial communities of Ukraine are revealed. On the basis of foreign experience the tendencies of development of bodies of self-organization of the population in Ukraine are analyzed.

Key words: local self-government, decentralization, local democracy, bodies of self-organization of the population, municipal authorities

ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ ЯК ЧИННИКИ АКТИВАЦІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ	9
1.1. Територіальна самоорганізація населення в Україні та її організаційно-правові форми.....	9
1.2. Принципи та функції організації та діяльності органів самоорганізації населення в Україні	13
РОЗДІЛ 2. СПЕЦИФІКА ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЙ НАСЕЛЕННЯ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ УКРАЇНИ	19
2.1. Основні етапи становлення та розвитку органів самоорганізації населення в незалежній Україні	19
2.2. Особливості повноважень органів самоорганізації населення як специфічної форми демократії.....	23
РОЗДІЛ 3. ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ	28
3.1. Органи самоорганізації населення: стан, проблеми та перспективи розвитку.....	28
3.2. Шляхи удосконалення чинного законодавства щодо повноважень органів самоорганізації населення	33
ВИСНОВКИ.....	39
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:	43

ВСТУП

Актуальність теми. Результатом реформування українського суспільства і держави протягом останнього десятиліття став розвиток багато в чому нових для нашої політичної реальності правових явищ, серед яких можна виділити і місцеве самоврядування. У зв'язку з цим проблема реалізації інститутів місцевого самоврядування набуває не тільки науково-теоретичного інтересу, але, перш за все, практичне значення з точки зору розвитку, вдосконалення правового регулювання, вирішення питань реформування інститутів місцевої влади, створення ефективних умов їх здійснення.

Територіальне громадське самоврядування є фундаментом, первинним утворенням місцевого самоврядування. Саме з цього рівня влади населення може дієво розвиватися система місцевого самоврядування. Предметом своєї діяльності органи самоорганізації населення вирішують питання місцевого значення, але при цьому, не будучи формою влади, не приймає загальнообов'язкові рішення, а здійснює власні ініціативи в цих питаннях, спрямовані на вирішення конкретних завдань в забезпеченні своєї життєдіяльності [15, с. 57].

Специфіка органів самоорганізації населення як недержавних організацій проявляється в їхній двоїстій природі як правового інституту місцевого самоврядування, що поєднує в собі елементи муніципального (публічного) управління і громадського (цивільного) самоврядування громадян.

При організації територіального громадського самоврядування слід враховувати, що органи самоорганізації населення можуть створюватися тільки за ініціативою населення, а їх компетенція визначається самими громадянами при формуванні цих органів, так як саме громадяни самі вирішують, які власні ініціативи вони будуть здійснювати в питаннях місцевого значення [25, с. 160].

В даний час назріла необхідність розгляду правової природи органів самоорганізації населення.

Питанням сутності, правового статусу, історії становлення, функціонування і розвитку органів самоорганізації населення в радянський період приділяли увагу такі провідні вчені, як А. Конєв, Б. Габричидзе, Ю. Козлов, Ц. Ямпольська, А. Чигирь та ін. Серед вітчизняних досліджень останніх десятиліть, присвячених питанням правового статусу та місця органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування, можна виділити роботи О. Батанова, В. Кравченка, П. Любченка, А. Олійника, М. Пітцика, В. Погорілка, С. Серьогіної, Ю. Фрицького та інші, а також дисертаційні дослідження Д. Кольцової, О. Орловського, О. Остапенка, наукові статті А. Лукашенка. Однак останнім часом питання класифікації органів самоорганізації населення в Україні залишаються переважно поза увагою вчених [42, с. 80].

Мета і завдання дослідження. Головною метою цієї роботи є комплексне вивчення теоретичних і практичних питань організації і діяльності органів самоорганізації населення. Для досягнення мети, маємо такі завдання:

- вивчити природу самоорганізації населення в Україні та її організаційно-правові форми;
- дослідити принципи та функції організації та діяльності органів самоорганізації населення в Україні;
- узагальнити основні етапи становлення та розвитку органів самоорганізації населення в незалежній Україні;
- вивчити особливості повноважень органів самоорганізації населення як специфічної форми демократії в Україні
- дослідити особливості розвитку органів самоорганізації населення в Україні в сучасних умовах;
- узагальнити шляхи удосконалення чинного законодавства щодо повноважень органів самоорганізації населення в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що складаються в процесі діяльності органів самоорганізації населення.

Предметом дослідження правове регулювання органів самоорганізації населення.

Методи дослідження. Методологічну основу роботи становить діалектико-матеріалістичний підхід до дослідження явищ суспільного життя. Для розробки теоретичних висновків і пропозицій щодо вдосконалення законодавства автором використовувалися історичний, системно-структурний, порівняльно-правовий, формально-логічний, статистичний методи наукового пізнання.

Практичне значення одержаних результатів дослідження полягає в тому, що розроблені автором принципові положення збагачують науку муніципального права. Значимість дослідження полягає в обґрунтованості пропозицій щодо вдосконалення законодавства про органи самоорганізації населення. Матеріали дослідження можуть слугувати науковою базою для подальших досліджень окремих проблемних питань, поставлених у роботі.

Перелік публікацій автора за результатами дослідження. Результати дослідження були представлені тезами за темою магістерської роботи у матеріалах Міжнародної науково-практичної конференції «Правові системи суспільства: сучасні проблеми та перспективи розвитку» .

Структура та обсяг роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що поділені на шість підрозділів, висновків та списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1. ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ ЯК ЧИННИКИ АКТИВАЦІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

1.1. Територіальна самоорганізація населення в Україні та її організаційно-правові форми

Сьогодні перед Україною, як і перед іншими сучасними суспільствами, постало завдання побудови нового громадянського суспільства у великих масштабах, що супроводжується переходом на новий рівень соціальної самоорганізації населення з новими можливостями та високими вимогами до громадян, державних та громадських установ, де регіональний розвиток та регіональне управління знаходяться на передньому плані демократичних перетворень. Така діяльність сприяє створенню потужної соціальної системи з високими можливостями для організації соціального та економічного життя населення країни. У цьому напрямку виникає нова форма розвитку громадянського суспільства - самоорганізація населення.

Самоорганізація населення - це самостійна організація своєї роботи, поведінки людей, які живуть в одному місці. Однак, коли в нормативних актах використовується термін «орган самоорганізації населення», законодавець наповнює вираз «самоорганізація населення» менш широким смисловим навантаженням. У цьому контексті видається доцільним розмежувати терміни «самоорганізація населення» та «територіальна самоорганізація населення». Самоорганізація населення - це самостійна організація їх роботи, поведінки людей, які живуть в одному місці з метою задоволення своїх політичних, професійних, релігійних та інших потреб, у тому числі тих, що виникають у населеному пункті. Територіальна самоорганізація населення - це самостійна організація роботи, поведінка фізичних осіб з метою задоволення їхніх потреб, які є результат проживання в межах населеного пункту [29, с.325].

Учені розрізняють самоорганізацію населення за інтересами («спільнота інтересів») і самоорганізацію населення за місцем проживання («співтовариства місця»).

Більш детальна пропозиція А. Є. Балобанова, згідно з якою «доцільно призначати населенню різні типи самоорганізації відповідно до типів груп людей, які її здійснюють:

- територіальне (сусідське) самоврядування на спільності міста проживання - будинок, квартал тощо;
- соціально-групове самоврядування на основі постійного або тривалого членства в соціальній групі (етнічній, релігійній, віковій тощо);
- самоврядування професійних співтовариств на основі належності до професії;
- громадянське самоврядування в межах асоціацій громадян, які об'єднуються для вирішення проблем загальноміського (національного) значення» [4].

Отже, самоорганізація населення за місцем проживання в Україні може здійснюватися в різних організаційно-правових формах:

- орган самоорганізації населення;
- об'єднання співвласників багатоквартирних будинків;
- житлово-будівельні кооперативи (терміни «житловий кооператив» та «житлово-будівельний кооператив» вживаються синонімічно в чинному законодавстві);
- громадські організації, переважно із місцевим статусом (не усі, але деякі з них; це залежить від мети та предмету діяльності) [30, с.346].

Законодавець використовує термін «самоорганізація» лише в назві однієї із зазначених вище організаційно-правових форм - у формі «органів самоорганізації населення», що, очевидно, визначає його основну форму територіальної самоорганізації. Однак об'єднання співвласників житлових будинків, житлові об'єднання та деякі громадські організації, переважно з місцевим статусом, виконують подібні функції. Проте, вивчаючи

самоорганізацію населення, вчені рідко звертаються до інших форм самоорганізації населення за місцем проживання.

Органи самоорганізації населення (далі по тексту - ОСН) за своїм статусом є самостійною частиною системи місцевого самоврядування, яка має свої завдання та цілі, функції, повноваження. Інститут ОСН не зменшує роль і значення найважливіших представницьких органів місцевого самоврядування - сільських, селищних, міських рад. Вони були і є провідною ланкою серед органами місцевого самоврядування. Однак для того, щоб місцеві ради та їх виконавчі комітети могли ефективно працювати над вирішенням різних проблем, вони повинні спиратися на ініціативу та активність населення, одним із проявів яких і є ОСН. Світовий і вітчизняний досвід організації місцевого самоврядування свідчить про величезний потенціал та важливу роль ОСН у здійсненні своїх завдань та функцій [10, с.72].

Самоорганізації населення (ОСН), що визначаються як представницькі органи, створені жителями, які легально проживають у селі чи місті. Саме ОСН формує довіру, співпрацю між владою та населенням у вирішенні певних проблем місцевого значення. Без ОСН неможливо здійснювати ефективно місцеве самоврядування, так як неможливо розвивати місцеву інфраструктуру без урахування очікувань, інтересів та бажань жителів територіальної громади.

ОСН мають складний публічний характер. З одного боку, вони виступають як форма участі громадськості у вирішенні питань місцевого значення та здійснюють повноваження, покладені на них відповідних місцевих рад, що дає можливість охарактеризувати їх як органи публічної влади. З іншого боку, ОСН працюють на громадських засадах, тому їх можна розглядати як специфічну форму самоорганізації громадянами за місцем проживання - в межах мікрорайонів, вулиць, кварталів тощо. Це дозволяє характеризувати їх як громадські організації.

В українських реальностях створення ОСН доводить свою корисність лише тоді, коли населення вже об'єднане і формує активну спільноту. В Україні ОСН мають певні переваги, незважаючи на досить обмежені повноваження. По-перше, вони формалізують факт об'єднання людей для вирішення певних проблем і є формою легалізації цього об'єднання. По-друге, ОСН захищає інтереси населення в органах місцевого самоврядування.

Функціонування і подальший розвиток ОСН відкривають такі можливості:

- створення нових та модернізація існуючих механізмів реалізації місцевої демократії;
- залучення населення до безпосередньої участі у вирішенні проблем, місцевого значення, тим самим ініціюючи процес прийняття рішень щодо надання відповідних громадських послуг своїм споживачам;
- значне розвантаження (і за великим рахунком - децентралізація) органів місцевого самоврядування від вирішення проблем місцевого значення, які можуть ефективно вирішуватись населенням шляхом делегування певних повноважень самоорганізації населення з достатніми фінансовими та матеріальними ресурсами [6, с.84].

Територіальна самоорганізація населення є результатом взаємодії людей між собою та з територією, в якій вони проживають. Іншими словами, самоорганізацію можна охарактеризувати як утворення соціально-територіальних спільнот чи об'єднань в результаті здійснення природокористування, як каналу взаємодії соціальних та природних систем [15, с.132]. Соціальна самоорганізація населення - це цілеспрямований, динамічний процес самостійного прийняття населенням рішень, що дає можливість зробити оптимальний вибір із безлічі рішень та заходів, щоб провести відповідне корегування руху проекту досягнення суспільно важливих цілей [38, с. 154].

1.2. Принципи та функції організації та діяльності органів самоорганізації населення в Україні

Особливості правового становища органів самоорганізації населення пов'язані з тим, що його слід розглядати не тільки як форми участі населення у здійсненні місцевого самоврядування за допомогою інститутів безпосередньої та представницької демократії, а й - елемента місцевої громади в силу того, що колективне право громадян на здійснення територіального громадського самоврядування є похідним від індивідуального конституційного права члена місцевої громади на участь у здійсненні місцевого самоврядування.

Інститут самоорганізації населення відноситься до числа комплексних інститутів муніципального права, оскільки представляє собою сукупність муніципально-правових норм як самостійних, так і є нормами інших публічних і приватних галузей, які регулюють суспільні відносини, що виникають в процесі самоорганізації громадян за місцем їх проживання на частині території поселення для самостійного й під свою відповідальність здійснення власних ініціатив з питань місцевого значення [16, с.140].

Виходячи зі спільності окремих елементів, що характеризують муніципально-правову природу органів місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення, в їх правове становище виділяє такі родинні ознаки (елементи) як закріплюються в законодавстві і муніципальних правових актах функції і повноваження; структура; порядок і засади формування. Розглянемо принципи органів самоорганізації населення.

Остапенко О. Г. зазначає, що «у науковій юридичній літературі існують різні підходи до класифікації принципів, але найбільш розповсюдженим є їх поділ на загальні (універсальні), що стосуються системи в цілому, і спеціальні, дія яких поширюються на окремі її ланки, елементи, тобто підсистеми. З урахуванням цих положень, загальні принципи означають демократизм, гуманізм, законність, гласність, верховенство права,

підзвітність, підконтрольність й відповідальність перед людиною (жителями), поєднання місцевих і державних інтересів, виборність, а спеціальні охоплюють територіальність, добровільність щодо взяття на себе окремих повноважень ради, фінансової й організаційної самостійності, судового захисту прав органів самоорганізації та ін.» [33, с.458].

За ст. 5 Закону України «Про органи самоорганізації населення» (далі – Закон) «організація й діяльність зазначених органів ґрунтується на принципах законності, гласності, добровільності щодо взяття на себе окремих повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті (в разі її створення) рад, територіальності, виборності, підзвітності, фінансової й організаційної самостійності, підконтрольності й відповідальності перед відповідними радами й жителями, які обрали орган самоорганізації населення» [1].

Щоб вивчити природу функцій органів самоорганізації населення зазначимо, що вони мають дуалістичний характер, який виражається в тому, що вони функціонують, з одного боку, як інститут громадянського суспільства і в якості механізму управління муніципальної територією – з іншого. Як суб'єкт, що має права на здійснення територіального громадського самоврядування, виступає локальне співтовариство, що свідчить про те, що в сутнісній характеристиці даного інституту домінує громадянська складова.

В умовах недостатньої розвиненості громадянського суспільства, розпаду соціальної інфраструктури, недовіри населення до інститутів публічної влади, відсутність у населення бажання використовувати правові важелі впливу, єдино можливою перехідною моделлю до більш ефективної системи територіального громадського самоврядування є регламентована система організації територіального громадського самоврядування, ініційована органами центральної та місцевої влади.

У науковій літературі можна знайти такі положення щодо визначення поняття функцій ОСН. На основі найпоширеніших визначень функцій

місцевого самоврядування О. Батанов пропонує розглядати функції ОСН як основні напрямки та види муніципальної діяльності цих підрозділів МСВ з метою вирішення проблем місцевого значення [5, с.143].

По-перше, більшість функцій органу територіального громадського самоврядування збігаються з аналогічними функціями місцевих рад, по-друге, вони не можуть бути реалізовані без взаємодії з місцевими представницькими органами влади. Тобто функції органів територіального громадського самоврядування як сфери його діяльності у певних сферах місцевого життя [14, с. 12].

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» [32, с.18].

У своїх дослідженнях С. Вишневський 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» [9, с.95].

На думку Кравченко Т. А. «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 громадську 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» [25, с.162].

Остапенко О. Г. виділяє «за формами діяльності можна вирізнити такі функції органів самоорганізації населення, як правотворча, правозастосовча, установча, контрольна і правоохоронна» [43, с.337].

Ми поділяємо думку дослідників щодо вибору основних критеріїв класифікації функцій самоорганізації населення, а точніше: пропонується розмежувати функції ОСН на основі такі критерії: «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 розрізняти 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. 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; б) функції вуличного, квартального комітету; в) функції комітету мікрорайону; г) функції будинкового комітету; 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» [25, с.162].

Отже, на сьогоднішній день можна впевнено констатувати, що в Україні поступово формується територіальна структура форм самоорганізації населення, що підтримується з боку владних органів та міжнародних організацій. Така активна демократична тенденція в умовах децентралізації місцевого самоврядування та погіршення соціально-економічного рівня розвитку регіонів України сприятиме повноцінному забезпеченню соціально-економічних потреб населення, консолідації зусиль громадськості для залучення додаткових ресурсів та вирішення проблем на місцевому рівні [26, с. 381].

Висновки до розділу 1

Таким чином, однією їх форм реалізації права населення на здійснення місцевого самоврядування є територіальна самоорганізація населення. Розвиток законодавства про самоорганізацію населення пройшов певні етапи. Ще в період існування СРСР відбувалося відродження місцевого самоврядування, і в цей час термін «самоорганізація населення» був вперше введений в чинне законодавство. Органи самоорганізації населення були органами місцевого самоврядування. На етапі розвитку самоорганізації населення підхід до даного інституту в системі суспільних відносин змінюється: були закладені правові основи для розвитку цього інституту в нових конституційних умовах (відділення місцевого самоврядування від органів державної влади).

Аналіз самоорганізації населення як системи, що складається з взаємозв'язаних компонентів, дозволяє через виявлені особливості функціонування даної системи в сучасних умовах оцінити її ефективність. Основними критеріями ефективності діючої системи самоорганізації населення є:

1) здатність задовольняти потреби локального співтовариства і вирішувати проблеми місцевого значення через природний механізм самоорганізації індивідів;

2) зростаюча соціальна роль цієї системи в процесі самоорганізації населення на місцевому рівні як одного з ключових чинників розвитку громадянського суспільства.

РОЗДІЛ 2. СПЕЦИФІКА ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЙ НАСЕЛЕННЯ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ УКРАЇНИ

2.1. Основні етапи становлення та розвитку органів самоорганізації населення в незалежній Україні

Проголошення незалежності України стало поштовхом до розвитку юридичної науки у нових напрямках, у першу чергу увагу дослідників привертають нові інститути, які не існували раніше (наприклад, інститут громадянського суспільства), або інститути, які, хоча і існували, але не виявили свого потенціалу повністю з огляду на наявність у СРСР антидемократичного режиму.

Мішина Н. В. зазначає, що «до числа останніх належить інститут місцевого самоврядування та інститут самоорганізації населення як одна з його складових, — адже органи самоорганізації населення, хоча і не є органами місцевого самоврядування, визнаються елементом системи місцевого самоврядування. Домові, вуличні, квартальні тощо комітети функціонували за часів СРСР. Вчені відносили їх до органів громадської самодіяльності та розглядали як такі, що створюються за ініціативою державних або партійних органів та допомагають їм реалізовувати свої завдання на рівні, найбільш наближеному до населення» [29, с.326].

За радянських часів в текстах юридичних документів був відсутній термін «органи самоорганізації населення», замість нього використовувалися інші - громадське самоврядування, громадська самодіяльність тощо. Наявність саме таких термінів вже певним чином вказує на роль і місце ОСН в системі взаємовідносин влада - суспільство - держава.

Єдиного розуміння елементів громадського самоврядування в радянській державі також не було. Функції громадського самоврядування виконували сільські, вуличні, квартальні комітети в населених пунктах,

будинкові комітети, товариські суди та інші органи громадської самодіяльності.

У більшості нормативних актів радянського періоду констатувалося, що місцеві ради здійснюють свою діяльність в тісному зв'язку з громадськими організаціями та трудовими колективами, організують широку участь громадян у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення, розвивають громадську самодіяльність населення, виносять найважливіші питання на обговорення громадян, залучає їх в роботу постійних комісій, виконавчого комітету та інших підзвітних радам органів. Найчастіше акцент робився на те, що саме ради керують роботою органів громадської самодіяльності населення.

Одним з перших документів, які комплексно регулюють питання територіального громадського самоврядування в радянській державі, став Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 03.09.1985 «Про затвердження Положення про громадські сільські, вуличні, квартальні комітети в населених пунктах Української РСР».

Як і в попередніх документах радянського періоду, в Указі передбачалося, що ОСН - це органи громадської самодіяльності. Так, в статті 1 Указу говорилося, що громадські сільські, вуличні, квартальні комітети в населених пунктах Української РСР є органами громадської самодіяльності населення, покликаними активно сприяти Радам народних депутатів в широкому залученні громадян до участі у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення.

Ці громадські комітети повинні були утворюватися за територіальним принципом. Територія їх діяльності визначалася виконавчим комітетом відповідної місцевої ради.

Громадські комітети обиралися на загальних зборах, сході громадян або їх представників, які проживають на території діяльності громадського комітету, відкритим голосуванням строком на два з половиною роки. Кількість членів громадського комітету встановлювалося загальними

зборами, сходом громадян або їх представників, однак їх число не могло бути менше п'яти. Обраними до складу громадського комітету вважалися особи, які отримали більше половини голосів громадян, присутніх на загальних зборах, сході. Члени комітету зі свого складу обирали голову, заступника голови і секретаря комітету.

Громадські комітети в своїй діяльності були підзвітні обрали їх загальним зборам, сходам громадян або їх представників, відповідній Раді народних депутатів та її виконавчому комітетові.

В Указі перераховувалися основні повноваження громадських комітетів, передбачалося, що вони виконують також окремі доручення виконкому місцевої ради.

Інституційне оформлення територіального громадського самоврядування стало відбуватися на початку 2000-х рр.

Прийнятий у 2001 р. Закон про органи СОН у своїх «Прикінцевих положеннях» передбачив, що з дня набрання ним чинності втрачають чинність Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 17 жовтня 1975 р. «Про затвердження Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР» [3] та Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 7 січня 1981 р. «Про внесення змін і доповнень до Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР» [2]. Також у «Прикінцевих положеннях» цього Закону передбачено обов'язок сільських, селищних, міських, районних у місті (у випадку їх створення) рад протягом шести місяців з дня набрання чинності цим Законом забезпечити перереєстрацію існуючих органів самоорганізації населення в порядку, встановленому цим Законом. Слід зауважити, що процеси перереєстрації органів СОН, які свого часу були створені згідно з вищевказаними Положеннями, тривають і досі [33, с. 455].

У своїй науковій студії Олійник С. Л. зазначає, що процес самоорганізації населення в Україні проходить у своєму розвитку кілька етапів:

1) Виникають деякі види активностей, які утворюють організаційний комплекс.

2) У результаті діяльності в організаційному комплексі формується алгоритм взаємодії, «емерджентна» система.

3) Організаційний комплекс вбудований у систему, яка не дає значного опору зовнішнім та внутрішнім чинникам.

4) Етап досягнення стійкості з використанням ресурсів територіальної громади та регіону з можливістю протидії зовнішнім факторам.

5) Форма самоорганізації створює нові структури в самій системі і після виконання усіх завдань залишається незалежною структурою, яка може діяти самостійно. На виникнення та розвиток процесу самоорганізації населення України впливають географічні, ресурсні, демографічні фактори, конкурентоспроможність території, правовий простір та інформаційна безпека [31, с.236].

Закон України «Про органи самоорганізації населення» визначив вичерпний перелік видів органів СОН. Згідно з ч. 2 ст. 3 цього Закону органами самоорганізації населення є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети [1].

Отже, на формування ОСН були фактично поширені норми, які застосовуються до формування органів місцевого самоврядування, що зайвий раз підкреслює їх владну природу, включеність в єдину систему органів влади.

Ключовим елементом системи самоорганізації населення були його органи. В наукових колах не було однозначного розуміння політико-правової природи ОСН: одні вчені продовжували вважати їх різновидом органів

місцевого самоврядування, але стали з'являтися думки про те, що ОСН - це некомерційні організації.

Таким чином, для розуміння місця ОСН в системі інститутів громадянського суспільства треба проаналізувати його схожості та відмінності з інститутами публічної влади, некомерційних об'єднань.

Входячи в систему місцевого самоврядування, ОСН істотно відрізняються від звичних інститутів публічної влади. Це проявляється в наступному.

1) ОСН не мають владних повноважень; прийняті ними рішення не забезпечені механізмами державного примусу.

2) ОСН відноситься до факультативних, тобто необов'язкових форм участі населення в місцевому самоврядуванні.

3) близькість ОСН до населення, простота порядку їх формування та, головне, тісний зв'язок їх діяльності з повсякденними життєвими інтересами громадян забезпечують масовість цих органів, визначають необхідність послідовного підвищення їх ролі в системі місцевого самоврядування.

Отже, ОСН поєднують в собі властивості громадського об'єднання і інституту публічної влади; його можна розглядати як важливий інститут громадянського суспільства.

2.2. Особливості повноважень органів самоорганізації населення як специфічної форми демократії в Україні

У періоди реформ, різних соціально-економічних змін в державі особливо гостро постає питання про роль і місце населення, його участі в цих процесах. Це виражається в можливостях різних суб'єктів і груп впливати на перебіг трансформаційних процесів на різних рівнях, прагнучи до реалізації цілей, установок, потреб, мотивів за допомогою прояви і розкриття різних форм, способів і елементів самоорганізації.

Завдяки самоорганізаційним процесам в державі починають складатися нові відносини, різні соціальні зв'язки, способи взаємодій, соціальні практики, тобто починає складатися новий простір, що дозволяє протиставити різним соціально-економічним потрясінням. Все це, безумовно, характерно і для процесів, що відбуваються в нашій державі, яка продовжує трансформуватися. Зміни зачіпають всю соціальну структуру суспільства, різні соціальні інститути, відносини, способи взаємодії в різних підсистемах [21, с.121].

Функціонування у державі повноцінного, ефективно діючого місцевого самоврядування — показник рівня демократії та одна з визначальних умов побудови правової держави і громадянського суспільства. Адже саме через місцеве самоврядування реалізується ідея здійснення влади народом безпосередньо, вирішуються важливі питання взаємодії держави, територіальної громади, особи.

Ст. 14 Закону України «Про органи самоорганізації населення» визначає власні повноваження органу самоорганізації населення, а ст.15 цього закону - делеговані повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради.

Специфіку повноважень ОСН слід визначати на основі загальних принципів повноважень місцевого самоврядування, які достатньо визначені в Конституції та законах України, а також в інших нормативно-правових актах, а саме: права і обов'язки територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення завдання та функції місцевого самоврядування.

На основі аналізу наукової літератури, інших юридичних джерел та вищезазначеного та їх узагальнення можна зробити висновок-пропозицію щодо видів власних повноважень ОСН стосовно характеристик їх реалізації у відповідній галузі. Приблизний перелік може бути таким: 1) економічні (на власний ризик); 2) фінансові (на власний ризик); 3) управлінські, покращення комунальних послуг; 4) управління майном, що є в комунальній власності; 5)

затвердження програми соціально-економічного та культурного розвитку; 6) контроль за виконанням затверджених програм соціально-економічного та культурного розвитку; 7) затвердження бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць; 8) контроль за виконанням бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць; 9) встановлення місцевих податків відповідно до закону; 10) встановлення місцевих зборів відповідно до закону; 11) забезпечення проведення місцевих референдумів; 12) забезпечення реалізації результатів місцевих референдумів; 13) утворення комунальних підприємств, організацій і установ; 14) реорганізація комунальних підприємств, організацій і установ; 15) ліквідація комунальних підприємств, організацій і установ; 16) здійснення контролю за діяльністю комунальних підприємств, організацій і установ; 17) здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням цін і тарифів; 18) здійснення відповідно до закону обліку житлового фонду; 19) здійснення контролю за використанням житлового фонду; 20) сприяння (і контроль) прибудинковому паркуванню автомобілів жителів, які проживають у відповідних будинках; 21) здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів; 22) здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо захисту життя людини, її здоров'я, честі й гідності, недоторканності та безпеки; 23) сприяння забезпеченню прав і свобод людини; 24) сприяння органам державної влади, органам місцевого самоврядування, їхнім посадовим особам, закладам освіти, культури тощо у виконанні функцій та повноважень, спрямованих на задоволення потреб жителів відповідної території; 25) залучення громадян до участі в управлінні своїми справами; 26) залучення жителів відповідної території до участі у здійсненні завдань і функцій місцевого самоврядування; 27) залучення жителів відповідної території до участі у наданні ОСН громадських послуг жителям відповідної території; 28) здійснення повного і всебічного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з метою недопущення порушення законності; 29) здійснення, в установленому порядку, контролю

за дотриманням законодавства, затвердженої містобудівної документації при плануванні та забудові відповідних територій; 30) зупинення у випадках, передбачених законом, будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної документації і проектів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоди навколишньому природному середовищу; 31) контроль за землекористуванням і охороною довкілля, житлово-комунальним господарством; 32) контроль за споживчим ринком і послугами; 33) контроль за транспортом, зв'язком і безпекою руху; 34) сприяння (ініціювання) реалізації соціального захисту населення, молодіжної та сімейної політики; 35) вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції. Перелік характеристик зазначених видів повноважень не є вичерпним та може бути доповнений [39, с. 130].

Специфіка вивчення делегованих повноважень ОСН відповідно до чинного законодавства України дає можливість визначити такі види: територіальні (сільські, селищні, міські, районні у місті (у разі створення); достроково припинені (ст. 25); виключені з числа делегованих. За практикою реалізації в Україні делеговані повноваження можуть бути: пілотної апробації (м. Одеса); з передачею фінансів та майна та без такої передачі п.4. ст.14; одночасно або після закріплення за ОСН власних повноважень, тобто легалізації ОСН; комплексної процедури (м. Одеса); договірні або пайові чи строково договірні; режимні (м. Одеса); делеговані додатково за допомогою роботи експертної групи або експертні (м. Одеса); визначені за терміном виконання; делеговані ліквідаційні (утворення ліквідаційної комісії м. Одеси) [27, с.90].

Усю множину повноважень ОСН розподіляємо за формами діяльності та сферами впливу на: установчу, нормотворчу, контрольну й правоохоронну.

Висновки до розділу 2

Самоорганізація населення може здійснюватися за інтересами або за місцем проживання. Самоорганізація населення за місцем проживання (або територіальна самоорганізація населення) — це самостійна організація своєї роботи, поведінки фізичними особами для задоволення власних потреб, що виникають внаслідок проживання в межах населеного пункту. В Україні вона може здійснюватися в чотирьох організаційно правових формах — громадські організації, житлові кооперативи, об'єднання власників багатоквартирних будинків (організації) та органи самоорганізації населення.

В радянський період в Україні існувало близько ста різновидів органів громадської самодіяльності. Відповідно, їх класифікували за багатьма критеріями, зокрема, за найменуванням; за територіальною, галузевою ознаками; за характером відносин з органами державної влади, підприємствами, установами та організаціями тощо. Натомість сучасне чинне вітчизняне законодавство фактично передбачає лише два критерії класифікації органів СОН, а саме: територія створення та діяльності органу СОН та порядок легалізації органу СОН. На нашу думку, такий підхід лише частково може бути виправданий тим, що ст. 14 Закону України «Про органи самоорганізації населення» передбачає досить широке коло повноважень цих органів в різних галузях життєдіяльності територіальної громади. У той же час практика створення та діяльності органів СОН в останнє десятиліття вказує на необхідність розширення законодавчо закріпленого переліку різновидів органів самоорганізації населення. Окрім цього, додаткового доктринального обґрунтування та правового забезпечення потребує практика створення об'єднаних комітетів, координаційних рад, асоціацій органів самоорганізації населення. Реалізація всіх зазначених заходів буде сприяти становленню органів самоорганізації населення як важливої ланки системи місцевого самоврядування України [40, с. 180].

РОЗДІЛ 3. ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Органи самоорганізації населення в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку

В останні роки тема формування громадянського суспільства в Україні є однією з актуальних серед юристів. Основою такого суспільства є об'єднання людей, що виражають найрізноманітніші інтереси в усіх сферах життя суспільства. Особлива роль в цьому самоорганізації населення, що є невід'ємною частиною громадянського суспільства і однією з форм реалізації прав громадян на місцеве самоврядування. Створення ОСН вказує на ініціативність населення в політичній сфері, на самостійність у вирішенні деяких питань місцевого значення.

Поява ОСН вказує на новий рівень розмови між місцевими громадами та органами місцевого самоврядування, коли населення віддає перевагу йти на добровільну співпрацю з місцевою владою, на прояв довіри до органів місцевого самоврядування.

Дорошенко В. І. зазначає, що «спираючись на математичні спостереження та загальнонаціональні тенденції можна зробити певні висновки Найбільша кількість форм самоорганізації населення спостерігається в регіонах з високою кількістю населення, значним рівнем урбанізації (високий рівень міського населення), високим рівнем валового регіонального продукту, доходами, міським житловим фондом, високим рівнем економічної зайнятості населення, наданням соціальної допомоги. На перший погляд такі чинники мають позитивний вплив і значно впливають на розширення можливостей населення до самоорганізації та характеризують регіони, як території з великими можливостями та високим рівнем досвідченості в сфері створення самоорганізації та їх діяльності. Проте з іншого боку такі чинники породжують підґрунтя для потреби у діяльності форм самоорганізації, так як регіони з високим рівнем населення мають

низку проблем, що стосуються вчасного та якісного надання соціально-економічних послуг, особливо це стосується сфери житлово-комунального обслуговування, надання соціальної допомоги з боку держави. Друга частина показників, що формують соціально-географічний фактор здійснює негативний вплив на розвиток регіонів, чим і породжує виникнення форм самоорганізації, що покликані вирішувати проблеми цих територій. До таких показників відносяться витрати населення (висока частка доходів населення йде на витрати у сфері житлово-комунального обслуговування, та вирішення інших проблем породжених проблематикою регіону), рівень безробіття населення» [12, с.95].

Аналіз особливостей функціонування місцевої влади в сучасній Україні доводить важливість врахування не тільки конституційних можливостей, але і реальної спроможності органів самоорганізації населення вирішувати місцеві питання. Конституційна трактування місцевого самоврядування передбачає його громадську природу. Однак практична реалізація самоорганізації населення як самостійної діяльності громадян у вирішенні питань місцевого значення представляється проблематичною через низьку участь громадян. З урахуванням даної ситуації ефективною взаємодією органів самоорганізації населення з органами місцевого самоврядування може стати одним з найбільш перспективних напрямків активізації місцевої влади.

Разом з тим слід зазначити, що в сучасному українському суспільстві ще не накопичений достатній досвід ефективного функціонування інститутів ТОС, в зв'язку з чим, існують певні проблеми в реалізації права громадян на територіальне громадське самоврядування. Однією з головних сучасних проблем територіального громадського самоврядування можна назвати питання неповної нормативної бази регулювання ОСН.

Наступна проблема також пов'язана з розмежуванням повноважень і взаємодією органів місцевого самоврядування з ОСН. У цих відносинах повинен дотримуватися баланс. Так, ОСН не повинні втручатися в

компетенцію місцевої влади, в той час як органи місцевого самоврядування повинні підтримувати і розвивати територіальне громадське самоврядування. ОСН життєздатні там, де є підтримка з боку місцевої влади. При цьому створення ОСН повинно відбуватися за бажанням населення, а не як штучне стимулювання з боку місцевої влади.

До сих пір не досить повно розкрито потенціал взаємодії ОСН і місцевого самоврядування. Більш ефективним можна назвати такий спосіб взаємодії, як громадська рада.

Проблема взаємодії ОСН і місцевого самоврядування породжує ще одну проблему - фінансування. У ситуації, що в сучасній Україні соціально-економічної ситуації питання ефективного розподілу і використання фінансових ресурсів, в першу чергу спрямовуються на соціальні цілі, мають особливе значення.

ОСН, як суб'єкти місцевого самоврядування, максимально наближені до населення, знають про проблеми розвитку відповідної частини території муніципального утворення, могли б вносити в органи місцевого самоврядування пропозиції - куди краще направити зараз муніципальні кошти, які проблеми зараз в даному муніципалітеті є найбільш гострими і вимагають пріоритетного фінансування муніципальними засобами. Причому тут можливі два варіанти. При першому варіанті ОСН просто вказують органам місцевого самоврядування на ті області фінансування, які вважають найбільш пріоритетними. Після цього органи місцевого самоврядування вже самі будуть здійснювати свої повноваження в даній сфері за допомогою засобів місцевого бюджету. При другому варіанті орган місцевого самоврядування передає ОСН повноваження і фінансові ресурси - кошти з місцевого бюджету для усунення виниклої проблеми. Як варіант також можна розглянути ситуацію, при якій ОСН, що не реалізуючи власне повноваження органу місцевого самоврядування, буде контролювати, чи ефективно використовуються державні кошти, за цільовим чи призначенням вони пішли після передачі виконавцю. Думка деяких фахівців про те, що

ОСН повинні самостійно шукати джерела фінансування, не претендуючи на державні фінанси, думається, глибоко помилково. ОСН, що представляє інтереси всіх жителів відповідної території, має право претендувати на частину податків, зібраних з городян.

Існуючі невирішені проблеми та перешкоди у діяльності ОСН в Україні призводять до негативних наслідків – протестів населення. Протестна активність є своєрідним індикатором діяльності чи бездіяльності органів влади, бажання чути громадян на місцях, іти на діалог. Національним інститутом стратегічних досліджень опрацьовано дані обласних державних адміністрацій та Київської міської державної адміністрації і сформульовано висновок, що рівень протестної активності у регіонах загалом характеризується як середній.

Лізаковська С. В. наголошує, що основні причини акцій протесту мають переважно соціально-економічний характер, зокрема:

- підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги та оплату в громадському транспорті – в цілому для всіх регіонів;
- земельні питання, у тому числі виділення землі учасникам АТО;
- заборгованість заробітної плати; – проблеми реалізації соціальних пільг учасників АТО та членів їх сімей, а також житлові проблеми переселенців;
- вимоги відновлення фінансування соціальних пільг та виплат ліквідаторам та постраждалим внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС;
- питання нелегального видобутку бурштину; – проблеми власників автомобілів з іноземною реєстрацією [26, с.385].

Однією з важливих і необхідних складових становлення і розвитку органів самоорганізації населення в умовах сучасної України є розвиток інститутів громадянського суспільства і пов'язане з ним підвищення ініціативи з боку місцевого населення, як головного суб'єкта місцевого самоврядування. У той же час практичний досвід показує, що багато проблем становлення місцевого самоврядування в суспільстві пов'язані з

недооцінкою значення і ролі взаємодії органів місцевого самоврядування з населенням - громадянами і громадськими організаціями шляхом залучення їх до спільного вирішення питань місцевого значення.

Собченко Л. зазначає, що нечіткість у визначенні та розподілі повноважень, що стосуються питань місцевого розвитку призвела до повільного розвитку в Україні такої найважливішої форми місцевої демократії як органи самоорганізації населення. Таким чином, необхідність більш чіткого визначення напрямів діяльності, політико-правового статусу, повноважень органів самоорганізації населення в Україні не викликає сумнівів. На сучасному етапі необхідно внести відповідні зміни до Закону України «Про органи самоорганізації населення», де більш чітко визначити вищезазвані аспекти функціонування даних органів, ефективна діяльність яких є ознакою демократичного розвитку країни та територіальних громад. Для ефективного функціонування органів самоорганізації населення в Україні необхідно більш чітко визначити не лише їх правовий статус, основні функції, повноваження та завдання, а також чітко відокремити дані органи та їх діяльність від органів місцевого самоврядування та від завдань, функцій і повноважень громадських організацій. Лише після цього в Україні розпочнеться дійсне ефективне функціонування та розвиток органів самоорганізації населення, що сприятиме розвитку територій та країни в цілому. Дане питання потребує подальших наукових розробок, які мають стосуватись питань забезпечення методологічної бази всіх розглянутих вище відповідних інституційних та нормативно-правових змін [37, с.166].

На думку Донченко О. І. багато теоретичних і практичних питань розвитку органів СОН в системі місцевого самоврядування залишаються не врегульованими. Це насамперед стосується вирішення проблем, пов'язаних з їх формуванням, порядком легалізації і функціонуванням. Окрему проблему становить комплекс невирішених питань в частині підпорядкованості та підзвітності органів СОН місцевим радам, механізму делегування повноважень місцевими радами, розпорядження власними

коштами та майном, що переважно пов'язано із нечіткістю і неоднозначним розумінням окремих положень законодавства та їх застосуванням. Більш того, деякі положення Закону «Про органи самоорганізації населення» суперечать іншим нормативно-правовим актам, в той час як величезне коло питань залишається взагалі неврегульованим чинним законодавством [11, с.27].

Вітчизняне законодавство залишає без відповіді значну кількість питань, що стосуються створення та функціонування органів самоорганізації населення в країні, а також їх взаємодії з органами місцевого самоврядування, що, за законодавством, дають дозвіл на їх створення.

3.2. Шляхи удосконалення чинного законодавства щодо повноважень органів самоорганізації населення

Результатом реформування суспільства і держави протягом останніх десятиліть став розвиток багато в чому нових для нашої політичної реальності правових явищ, серед яких можна виділити і місцеве самоврядування. У зв'язку з цим проблема реалізації інститутів місцевого самоврядування набуває не тільки науково-теоретичного інтересу, але, перш за все, практичне значення з точки зору розвитку, вдосконалення правового регулювання, вирішення питань реформування інститутів місцевої влади, створення ефективних умов їх здійснення.

Специфіка органів самоорганізації населення (далі – ОСН) як недержавних організацій проявляється в двоїстій природі самоорганізації населення як правового інституту місцевого самоврядування, що поєднує в собі елементи муніципального (публічного) управління і громадського (приватного) самоврядування громадян [22, с.127]. Для дослідження ОСН важливого питання набувають їхні функції.

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 [29, с. 325].

Розвиток місцевого самоврядування як одного з найважливіших інститутів демократичної організації державного і суспільного життя сучасної правової держави є одним з основних факторів формування сучасної державності, багато в чому визначає можливості і перспективи демократії в Україні.

Україні початок розвитку явища самоорганізації населення припадає на 90-ті рр., що пов'язане із діяльністю міжнародних некомерційних організацій, асоціацій та фондів. Саме в такому напрямку розвитку виникає явище самоорганізації населення в Україні, що сприяє розвитку території та потенціалу населення.

Діяльність органів самоорганізації населення має велике значення для отримання первинного досвіду розвитку громадської активності населення у вирішенні питань місцевого значення, надання допомоги органам місцевого самоврядування в реалізації їх повноважень, створення одного з каналів формування інститутів громадянського суспільства.

У Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки визнано необхідність підвищення присутності інститутів громадянського суспільства у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування задля забезпечення реальної участі населення в управлінні місцевими справами [23, с.121].

Необхідність та доцільність існування ОСН обумовлена двома факторами:

- прагненням створити реальні можливості для розгортання місцевої демократії, залучення членів територіальної громади до безпосередньої участі у вирішенні окремих питань місцевого значення;

- намаганням розвантажити органи місцевого самоврядування від вирішення тих питань місцевого значення, що можуть бути успішно вирішені

самим населенням, шляхом передачі відповідних повноважень місцевих рад разом з необхідними фінансовими та матеріальними ресурсами ОСН [31, с. 235].

Лізаковська С. В. зазначає, що подальше вдосконалення діяльності ОСН базується на нових тенденціях їх розвитку, зокрема:

- розуміння їх частиною населення як громадської організації, яка частково дублює повноваження органів місцевого самоврядування;
- здійснення їх політизації, фіктивність створення;
- обрання службовців місцевого самоврядування через комітети самоорганізації; – робота комітетів на громадських засадах;
- організація перешкод у створенні комітетів самоорганізації;
- контроль за діяльністю об'єднань співвласників багатоквартирних будинків; – голова комітету самоорганізації міста є альтернативою міським депутатам; – активізація професіоналів у створенні та розвитку комітетів самоорганізації населення. Найбільш ефективно ОСН розв'язують місцеві проблеми у тих територіальних громадах, де органи місцевого самоврядування оперативно ухвалюють статути, власні програми сприяння розвитку ОСН, активно залучають їх до виконання цільових програм, творчо впроваджують механізми соціального замовлення та співфінансування проектів з розвитку територій громад [26, с.390].

На думку Олійник С. Л. перевагами форм самоорганізації (органи самоорганізації населення та місцеві ініціативи) є залучення великої кількості населення (80% населення громади), вирішення питань що притаманні всій території, фінансування (60% фінансують міжнародні організації, 40% громада (держава + місцеві органи влади + приватний сектор + населення громади), в той час як соціальні проекти фінансуються з боку держави на 2 %, конструктивне партнерство з органами влади та приватним сектором [31, с.237].

Правовий інститут ОСН відноситься до числа комплексних інститутів муніципального права, оскільки представляє собою сукупність правових

норм як самостійних, так і є нормами інших публічних і приватних галузей, які регулюють суспільні відносини, що виникають в процесі самоорганізації громадян за місцем їх проживання на частині території поселення для самостійного й під свою відповідальність здійснення власних ініціатив з питань місцевого значення.

ОСН - це добровільна, некомерційна, самоврядна організація, створена громадянами за місцем їх проживання на частині території муніципального утворення для реалізації власних ініціатив в питаннях місцевого значення і наділяє правовими повноваженнями з управління [35].

ОСН можуть бути класифіковані за такими підставами:

- 1) в залежності від організаційно-правової форми;
- 2) за територіальною сферою діяльності;
- 3) за наявністю (відсутністю) державної реєстрації;
- 4) за принципами організації;
- 5) за наявністю (відсутністю) управлінських (муніципальної-правових)

повноважень.

Проніна О. В. докладно аналізує особливості ОСН.

1. Широкий спектр напрямків підтримки ОСН:

– сприяння проведенню державної реєстрації всіх новостворених ОСН для отримання ними статусу юридичної особи і права вступати в договірні відносини з іншими організаціями;

– створення належних правових умов діяльності ОСН (ухвалення положень про соціальне замовлення, нормативно-правових актів про порядок проведення конкурсу проектів розвитку ОСН і внесення коректив до Статуту);

– залучення ОСН для вирішення проблем розвитку громади міста

– популяризація діяльності ОСН;

– надання методично-консультативної підтримки ОСН

– фінансування та матеріально-технічне забезпечення діяльності ОСН

[36].

2. Підвищення ролі ОСН у вирішенні питань місцевого значення. Реалізація представницького статусу ОСН здійснюється через залучення представників ОСН до складу тимчасових комісій, робочих груп, які створюються виконавчими комітетами місцевих рад, сприяння участі органів самоорганізації населення в підготовці та реалізації програм соціально-економічного та культурного розвитку територіальної громади.

3. Визначення обсягів та напрямків бюджетного фінансування місцевих програм.

4. Організація контролю за виконанням місцевих програм.

5. Показники ефективності реалізації заходів програм і визначення нових завдань на наступний період [36].

Отже, особливості правового становища ОСН пов'язані з тим, що їх слід розглядати не тільки як форми участі населення у здійсненні місцевого самоврядування за допомогою інститутів безпосередньої та представницької демократії, а й як елемент місцевої громади в силу того, що колективне право громадян на здійснення територіального громадського самоврядування є похідним від індивідуального конституційного права члена місцевої громади на участь у здійсненні місцевого самоврядування.

В даний час ОСН являє собою важливий фактор розвитку демократії, місцевого самоврядування та реального залучення в управління суспільними процесами мільйонів громадян. Це пов'язано з тим, що самоорганізація населення є не тільки невід'ємною складовою частиною зароджуваного громадянського суспільства, а й механізмом його формування. Суть ОСН полягає в добровільності об'єднання громадян, які проживають на одній території, з метою здійснення власних ініціатив у питаннях місцевого самоврядування.

Висновки до розділу 3

На основі зазначених проблем, що виникають при реалізації права громадян на територіальне громадське самоврядування, можна сформулювати наступні пропозиції про перспективу вдосконалення ОСН:

1) підтримання інформаційного обміну, обмін кадрами між органами місцевого самоврядування та ОСН; проведення тематичних семінарів, конференцій, особистого прийому громадян з питань місцевого самоврядування та способами його здійснення;

2) здійснення взаємодії з малим та середнім бізнесом, взаємна підтримка один одного, що виражається в корисних спільних програмах, проектах ініціатив;

3) взаємодія ОСН із засобами масової інформації, а саме залучення останніх до висвітлення, як досвіду, так і результатів діяльності ОСН;

4) здійснення заходів, спрямованих на підтримку і збільшення активності населення, які будуть виражатися в обговоренні на зборах (сходах) проблем розвитку, сприяння в публічних слуханнях, організації значущих робіт;

5) надання територіальним громадському самоврядуванню ширших повноважень у фінансово-економічній сфері: це стосується можливості ОСН використовувати кошти місцевого бюджету.

Таким чином, можна зробити висновок, що інститут територіального громадського самоврядування є важливою ланкою громадянського суспільства, однією з основ конституційного ладу і частиною місцевого самоврядування. В даний час в реалізації права на ОСН існують певні проблеми, але дискусії з приводу їх вирішення призводять до позитивних результатів у вигляді появи нових методів і способів вирішення виникаючих проблем при територіальне громадське самоврядування.

ВИСНОВКИ

1. Територіальна самоорганізація населення розглядається як один з найбільш значущих процесів, що визначають трансформаційні зміни і реформування держави. Від того, як розгорнутий даний процес, залежить якість соціальних змін.

Результативність діяльності процесу самоорганізації населення в Україні важко виміряти у кількісних показниках. Основними причинами цього є відносно «юний вік» процесу самоорганізації населення в Україні; відсутність затвердженої методики збирання статистичної інформації, яка б стосувалась саме процесу самоорганізації населення; низький рівень поінформованості громадськості про діяльність форм самоорганізації населення; здійснення самоорганізаційної діяльності здебільшого на локальному рівні та точкове зосередження форм самоорганізації населення. На сучасному етапі розвитку самоорганізація населення схожа на «пазл», який складається з багатьох елементів, сукупна дія яких створює суцільну картину, результатом якої є покращення соціального рівня життя населення та подолання диспропорцій між регіонами країни.

2. Принципами самоорганізації населення в Україні, як соціальної системи, є комплексність (являє собою складне утворення з сукупністю різноманітних елементів), цілісність (взаємодоповнююча «робота» елементів забезпечує злагодженість і єдність всіх елементів комплексу), взаємозв'язок і взаємовідношення елементів, структурність (певний набір елементів, послідовність, їх взаємодія), протистояння суспільству.

Окрім принципів органів самоорганізації населення, закріплених в Законі, пропонуємо також такий перелік вимог до діяльності цих органів і відносить до них принципи:

а) широкої участі громадян та їх об'єднань у виробленні, прийнятті й реалізації рішень з питань розвитку даної території;

б) самостійності, що власне передбачає створення органів самоорганізації населення, визначення й забезпечення фінансово-економічної бази їх діяльності;

в) їх виборності, підконтрольності й підзвітності населенню;

г) відкритого й публічного характеру їх роботи;

д) законності;

е) поєднання місцевих інтересів, інтересів даної території з інтересами регіону і державними інтересами тощо.

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 [7, с. 30].

3. Період розвитку органів самоорганізації населення в умовах незалежної України можна поділити на такі етапи:

а) етап пострадянської інерції (1991 р. – 28 червня 1996 р.);

б) етап формування законодавчих основ діяльності органів СОН (28 червня 1996 р. – 11 липня 2001 р.);

в) етап розвитку локального законодавства про органи СОН, зростання їх кількості та впливовості (11 липня 2001 р. – до сьогодні).

4. З метою визначення правосуб'єктності органів самоорганізації населення як юридичної особи, виникає необхідність визнання за органами ними права реалізації зазначеної правосуб'єктності, яке не тільки надає даному суб'єкту муніципально-правових відносин можливість для набуття та реалізації в повному обсязі повноважень, закріплених в законодавстві і муніципальних правових актах, а й передбачає підстави та заходи юридичної відповідальності органу територіального громадського самоврядування за їх невиконання або неналежне виконання.

5. Незважаючи на створення конституційних гарантій і формування необхідної нормативно-правової бази, покликаних забезпечити реалізацію форм безпосередньої демократії в системі місцевого самоврядування, на практиці різні форми участі громадян у місцевому самоврядуванні практично не здійснюються. Їх реалізація носить фрагментарний характер, не склалося цілісного механізму взаємодії між владою і суспільством на місцевому рівні. Традиційною формою зворотного зв'язку, як і раніше, залишаються звернення громадян, в той же час невисокий громадський інтерес до проведення публічних слухань, поки не отримало належного розвитку в більшості місцевих утворень. Така перспективна форма участі громадян у вирішенні питань місцевого значення як територіальне органи самоорганізації населення, на нашу думку, представляється необхідним. Це дозволить подолати кризу довіри у відносинах між владою і суспільством на рівні конкретного місцевого утворення і стане імпульсом для розвитку інших форм здійснення населенням місцевого самоврядування.

6. Отже, основним елементом системи місцевої самоорганізації в Україні є органи самоорганізації населення, через які будуються довірчі взаємовідносини, співпраця влади та громадян і громади в цілому у вирішенні окремих питань місцевого значення. Без органів самоорганізації населення неможливо здійснювати ефективно місцеве самоврядування, так само, як неможливо розвивати місцеву інфраструктуру без урахування очікувань, інтересів та побажань мешканців територіальної громади. Дані інституції мають складну громадсько-публічну природу, оскільки вони виступають формою участі населення у вирішенні питань місцевого значення через надані їм владні повноваження, проте функціонують як громадські організації. У цілому органи самоорганізації населення орієнтовані на захист соціальних, економічних та культурних питань [5, с. 41]. Сьогодні не має ґрунтовних знань про ставлення пересічних громадян до реформи місцевого самоврядування, про їхню готовність і бажання брати участь в ОСН, про життєві сили і фактори, що впливають на розвиток інститутів

громадянського суспільства. Соціологічна, політологічна, культурологічні. правова науки знаходяться в пошуку оптимальних форм включення громадян у вирішення завдань соціально-економічного розвитку за місцем проживання. Тому узагальнення досвіду участі жителів у справах місцевої громади та проведення правових досліджень в цій області є важливими факторами теоретичного аналізу інститутів громадянського суспільства.

Пропонуємо такі законодавчі зміни:

– внести зміни у ч. 6 ст. 140 Конституції України, зазначивши після слів «наділяти їх» - «власними повноваженнями, здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях...»;

– внести зміни до п. 1 ст. 13 Закону України «Про органи самоорганізації населення», виклавши його у такій редакції: «легалізація органів самоорганізації населення є обов'язковою і здійснюється шляхом його реєстрації».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 р. // ВВР. 2001. № 48. Ст. 254
2. Про внесення змін і доповнень до Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 7 січня 1981 р. // ВВР УРСР. 1981. № 3. Ст. 36.
3. Про затвердження Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 17 жовтня 1975 р. // ВВР УРСР. 1975. № 44. Ст. 479.
4. Балобанов А. Е. Местные сообщества в местном самоуправлении как образовательная задача. Рысаев, Р. Н. Сулейманов. – Уфа: БАГСУ, 2008. 75 с.
5. Батанов О. В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні : дис. ... к.ю.н. : 12.00.02 / О. В. Батанов ; Інст держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. К., 2000. 257 с.
6. Березинський В. П. Місцева самоорганізація населення та її роль у становленні громадянського суспільства в Україні / Грани. 2017. Т. 20, № 4. С. 82-87.
7. Бодрова І.І. Органи самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування України // Проблеми законності: Республ. міжвід. наук. зб. – Вип. 67. – Х., 2004. – С. 27-34.
8. Винокуров Ю. О. Самоорганізація населення – історичний досвід : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://sd.net.ua/2010/01/15/camoorganizacija_naseleennja__storichnijj_dosvd.html
9. Вишневський С. В. Теоретичні проблеми визначення поняття функцій органів самоорганізації населення / Часопис Київського університету права. – 2014. № 2. С. 93-97.

10. Вишневецький С. Ф. Роль функціонального методу в дослідженні правової природи органів самоорганізації населення / Часопис Київського університету права. 2014. № 3. С. 71-75.

11. Донченко О. І. Донченко О. І. Діяльність органів самоорганізації населення: теоретичний аналіз / Вісник Одеського національного університету. Серія : Правознавство. 2015. Т. 20, Вип. 2. С. 23-31.

12. Дорошенко В. І. Оцінка чинників виникнення та діяльності форм самоорганізації населення в Україні / Економічна та соціальна географія. 2014. Вип. 2. С. 91-99.

13. Євтушенко О. Н. Органи самоорганізації населення в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи розвитку Публічне управління та регіональний розвиток. 2019. № 4. С. 291-315

14. Кашо В. С. Организационноправовой механизм взаимодействия местных Советов народных депутатов и органов территориального общественного самоуправления : автореф. дисс. ... к.ю.н. : спец. 12.00.02 / В. С. Кашо. Екатеринбург, 1991. С. 11-12.

15. Конституційне право України у визначеннях та схемах : навч. посіб. / Л. В. Гапопенко, Л. М. Осадча ; Держ. податк. служба України, Нац. унт держ. податк. служби України. Ірпінь : Видво НУДПСУ, 2012. 130 с.

16. Конституційне право України: навч.метод. посіб. для студ. усіх спец. унту ден. форми навч. / У. О. Єловських ; Держ. закл. «Луган. нац. унт ім. Тараса Шевченка». Луганськ : ДЗ «ЛНУ ім. Тараса Шевченка», 2013. 182 с.

17. Конституційне право України : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. /; за ред. проф. Ю. І. Крегула ; Київ. нац. торг.екон. унт. 2ге вид., допов. К. : Київ. нац. торг.екон. унт, 2012. 527 с.

18. Конституційне право України : навч. посіб. з підготов. до самост. роботи / В. Ф. Нестерович ; Луган. держ. унт внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка, Каф. конституц. та міжнар. права. Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2013. 207 с.

19. Конституційне право України. Повний курс : навч. посіб. / О. В. Совгира, Н. Г. Шукліна. 2ге вид., перероб. і допов. К. : Юрінком Інтер, 2012. 541 с.
20. Конституційне право України : посіб. для підготов. до іспиту / [за заг. ред. Ю. Г. Барабаша. Х. :Право, 2012. 303 с.
21. Конституційне право України: курс лекцій / Р. Я. Демків ; Львів. держ. унт внутр. справ. Л. : , 2012. 331 с.
22. Конституційне право громадян на звернення до органів влади в Україні (питання теорії та практики): монографія / Г. М. Котляревська. К. : Парламент. видво, 2012. 167 с.
23. Конституційне право України: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / а ред. проф. В. П. Колісника та доц. Ю. Г. Барабаша ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Х. : Право, 2010. 415 с.
24. Конституційне право України : навч.метод. посіб. / А. Р. Крусян ; Нац. унт «Одес. юрид. акад.», Каф. конституц. права. Одеса : Фенікс, 2015. 134 с.
25. Кравченко Т. А. Значення та роль органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування в Україні: функціональний Теорія та практика державного управління. 2015. Вип. 1. С. 159-164.
26. Лізаковська С. В. Розвиток органів самоорганізації населення в Україні / Публічне управління та регіональний розвиток. 2019. № 4. С. 379-399.
27. Лукашенко А. А. Особливості повноважень органів самоорганізації населення як специфічної форми демократії в Україні / Часопис Київського університету права. 2013. № 3. С. 88-93.
28. Любченко П.М. Регулювання діяльності органів самоорганізації населення // Теорія та практика державного управління: Тези доповідей та наукових повідомлень III Міжнар. наук. конгресу: Наук. видання. – Х., 2003. – Вип. 2: Державне управління та місцеве самоврядування. – С. 44-46.

29. Мішина Н. В. Самоорганізація населення в Україні: категоріальний апарат / Актуальні проблеми держави і права. 2009. Вип. 45. С. 324-328.
30. Мішина Н. В. Територіальна самоорганізація населення в Україні та її організаційноправові форми / Актуальні проблеми держави і права. 2009. Вип. 49. С. 344-349.
31. Олійник С. Л. Теоретичні засади самоорганізації населення в Україні / Географія та туризм. 2012. Вип. 18. С. 233-240
32. 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.
33. Остапенко О. Г. Принципи організації та діяльності органів самоорганізації населення в Україні / Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2010. № 18. С. 453-462.
43. Остапенко О. Г. Функції органів самоорганізації населення: поняття та загальна характеристика / Актуальні проблеми державного управління. 2009. № 1. С. 334-342
35. Паутова Т. О. Актуальність розробки ефективного механізму взаємодії органів самоорганізації населення з громадою та органами місцевого самоврядування / Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2014. № 2.
36. Проніна О. В. Місцеві програми як метод сприяння розвитку органів самоорганізації населення в Україні / О. В. Проніна. // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2019. № 2.— Режим доступа: http://locgov.mpsf.org/bible_attachments/html/cd2/IZD_TXT/izd22/
37. Собченко Л. Окремі аспекти нормативноправового забезпечення діяльності органів самоорганізації населення та їх взаємодії з органами місцевого самоврядування / Актуальні проблеми державного управління. 2012. Вип. 2. С. 164-167.

38. Сухомлинов. Н.Р. Страна и государство: две стороны одного процесса// материалы IV Всерос.науч. семинара “ Самоорганизация устойчивых целостей в природе и обществе ”. – Томск: Спектр, 2000

39. Ткаченко В. С. Історична генеза становлення територіальної самоорганізації населення на теренах України /Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Питання політології. 2013. № 1073, вип. 24. С. 126-131

40. Ткаченко В. С. Специфіка функціонування органів самоорганізації населення в територіальних громадах України / Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія : Філософія, філософія права, політологія, соціологія. 2014. № 2. С. 185-195.

41. Щербань Т. Підвищення значення та ролі органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування / Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – №2. – С. 84-91.

42. Юрковська Л. Г. Класифікація органів самоорганізації населення в Україні / Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2011. № 3. С. 79-91.