

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ТА ОРГАНІЗАЦІЇ РОБОТИ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ ЯК ОСОБЛИВОЇ ФОРМИ УЧАСТІ ЧЛЕНІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ У ЗДІЙСНЕННІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

PROBLEMS OF THE LEGAL STATUS AND ORGANISATION OF THE WORK OF POPULATION SELF-ORGANISATION BODIES AS A SPECIAL FORM OF PARTICIPATION OF TERRITORIAL COMMUNITY MEMBERS IN THE IMPLEMENTATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Стешенко Т.В., к.ю.н.,

доцентка кафедри державного будівництва

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

На сучасному етапі державотворення важливе значення має підвищення ефективності функціонування місцевого самоврядування в Україні. Одним із особливих суб'єктів місцевого самоврядування є органи самоорганізації населення. Утворення цих органів в системі місцевого самоврядування зумовлюється різноманітними чинниками. До них відносяться: становлення і розвиток територіальних громад, участь громадян у вирішенні питань місцевого значення, розвиток інститутів громадянського суспільства, розвиток комунікаційних зв'язків, реалізація індивідуальних та колективних інтересів. У науковій літературі самоорганізація визначається як здатність самостійно відтворювати, вдосконалювати рівень своєї організації при зміні різних умов функціонування, розвитку. Органи самоорганізації населення вважаються одним із способів реалізації локальної демократії та практичним втіленням положень статті 5 Конституції України, яка передбачає, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [1]. Органи самоорганізації населення є одним з елементів системи місцевого самоврядування, як це передбачено у статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Органи самоорганізації населення є однією із форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення [2]. Ці органи представляють собою форму безпосереднього самоврядування, яке реалізується шляхом самостійного вирішення проблем місцевого значення. Роль органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування поступово збільшується. Вони виконують різні функції, які спрямовані на забезпечення життєдіяльності населення на певній території. Громада створює і реєструє орган самоорганізації населення для успішного представлення інтересів членів громади, виконання поставлених завдань, здійснення функцій передбачених статутом територіальної громади і законодавством, а також для забезпечення сталості отриманих результатів.

Органи самоорганізації населення відіграють важливу роль у створенні умов для залучення найширших кіл громадян до безпосередньої участі у прийнятті та реалізації рішень з питань соціально-економічного, культурного розвитку територій. Саме через них будуються взаємовідносини, співпраця влади та населення у вирішенні питань місцевого значення. Без органів самоорганізації населення неможливо здійснювати ефективне місцеве самоврядування, так саме, як неможливо розвивати місцеву інфраструктуру без врахування очікувань, інтересів та побажань мешканців територіальної громади. Робота є досить актуальною, багатоаспектною. Актуальність наукового дослідження визначається тим, що його результати сприятимуть вирішенню конкретних практичних завдань, сприятимуть усуненню існуючих теоретичних та практичних суперечностей у галузі місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальна громада, правовий статус органів самоорганізації населення, локальна демократія.

At the present stage of state-building, it is important to improve the efficiency of local self-government in Ukraine. One of the special subjects of local self-government is the bodies of self-organisation of the population. The formation of these bodies in the local self-government system is determined by various factors. These include: the formation and development of territorial communities, citizens' participation in solving local issues, development of civil society institutions, development of communication links, and realisation of individual and collective interests. In the scientific literature, self-organisation is defined as the ability to independently reproduce and improve the level of its organisation in the face of changing conditions of functioning and development. Self-organisation bodies are considered to be one of the ways to implement local democracy and a practical implementation of the provisions of Article 5 of the Constitution of Ukraine, which stipulates that the bearer of sovereignty and the only source of power in Ukraine is the people, who exercise power directly and through state authorities and local self-government bodies [1]. Self-organisation bodies are one of the elements of the local self-government system, as provided for in Article 5 of the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine". Self-organisation bodies are one of the forms of participation of members of territorial communities of villages, towns, cities, and districts in cities in solving certain issues of local importance [2]. These bodies represent a form of direct self-government, which is implemented through independent solution of local problems. The role of self-organisation bodies in the local self-government system is gradually increasing. They perform various functions aimed at ensuring the livelihoods of the population in a particular territory. The community establishes and registers a self-organisation body to successfully represent the interests of community members, fulfil its tasks, perform the functions envisaged by the charter of the territorial community and legislation, and ensure the sustainability of the results obtained.

Self-organisation bodies play an important role in creating conditions for involving the widest circles of citizens in direct participation in decision-making and implementation of decisions on socio-economic and cultural development of the territories. It is through them that relations and cooperation between the authorities and the population are built in addressing local issues. Effective local self-governance is impossible without community organisations, just as it is impossible to develop local infrastructure without taking into account the expectations, interests and wishes of the residents of a territorial community. The work is quite relevant and multidimensional. The relevance of the research is determined by the fact that its results will contribute to solving specific practical problems, will help to eliminate existing theoretical and practical contradictions in the field of local self-government.

Key words: local self-government, territorial community, legal status of self-government bodies, local democracy.

Постановка проблеми. У науковій статті основна увага приділяється проблематики діяльності органів самоорганізації населення, оцінка перспектив вирішення поставлених проблемних питань їх подальшої роботи, модернізація та реформування органів самоорганізації населення. Також досліджується внутрішня природа та структура інституту самоорганізації населення, визначення основ його діяльності, визначення основних його

недоліків та прогалин. Розбудова інституту територіальної самоорганізації населення в Україні є одним із напрямків реалізації муніципальної реформи.

Слід зауважити, що на практиці існує низка проблем, пов'язаних з діяльністю органів самоорганізації населення. Одна з ключових полягає у незначному громадському авторитеті цих органів, що зумовлюється низькою соціально-політичною активністю територіальних гро-

мад. Проблемний характер має і система взаємодій цих органів з органами місцевого самоврядування. Гостро стоїть питання матеріально-фінансового забезпечення діяльності органів самоорганізації населення. Але подолання цих проблем має стати одним з напрямків подальшої розбудови місцевого самоврядування в Україні. Науковці та практики звертають увагу на ряд інструментів, за допомогою яких органи самоорганізації населення можуть розвиватися [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На дослідження основних питань становлення, розвитку та функціонування органів самоорганізації населення спрямовано достатня велика база наукових робіт, теоретиків права, конституціоналістів серед них: І. І. Бодрова, А. С. Крупнік, М. І. Корнієнко, О. С. Орловський, О. Г. Остапенко, С. Г. Сербогіна та інші. Звертаючись до питання стосовно генезису, розвитку, подальшого функціонування інституту самоорганізації населення крім набутих науково-правових концепцій та досліджень немаловажну позицію займають нормативно-правові акти.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Здійснення аналізу чинного законодавства, що регулює питання правового статусу органів самоорганізації населення, а також проєктів нормативно-правових актів; вивчення практики його застосування; виокремлення позитивних та негативних наслідків можливого правозастосування.

Вивчення проблемних питань стосовно можливостей та ресурсних забезпечень органів самоорганізації населення задля утворення правоздатних громад. Практичними проблемами є неодноскладний процес формування та створення органів самоорганізації населення; нестача методів та способів розмежування повноважень його посадових осіб відповідно до рівня кожного з них; недостатній рівень узгодженості та відповідності органів в межах однієї сфери дії; фінансова залежність від органів місцевого самоврядування. Всі ці проблеми дійсно існують у практичному функціонуванні органів самоорганізації населення та пов'язані саме із неоднозначним трактуванням та дискусійним характером Закону України «Про органи самоорганізації населення».

Вклад основного матеріалу. У науковій літературі самоорганізація визначається як здатність системи самостійно підтримувати, відтворювати чи вдосконалювати рівень своєї організації при зміні зовнішніх і внутрішніх умов функціонування, спрямована на збереження її цілісності, підвищення стійкості, забезпечення подальшого функціонування, розвитку. Це процес, у перебігу якого створюється, відтворюється або вдосконалюється організація складної динамічної системи [5]. Основою її прояву у створенні та діяльності органів самоорганізації населення виступає конституційне право громадян на участь у місцевому самоврядуванні. Відповідно до чинного українського законодавства одним із елементів органів місцевого самоврядування є органи самоорганізації населення. Основними завданнями органу самоорганізації населення є створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння в наданні їм відповідних послуг; участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм. Порядок створення органу самоорганізації населення характеризується комплексом послідовних дій правового, організаційного і матеріально-технічного характеру, що спрямовані на організаційно-функціональне оформлення такого органу та надання йому легального статусу [3]. Він включає декілька стадій – ініціювання створення органу самоорганізації населення, надання дозволу на створення сільською, селищною, міською, районною в місті радою, обрання представницького органу у складі

керівника, заступника (заступників) керівника, секретаря, інших членів, розроблення та затвердження Положення про орган самоорганізації населення [4] та безпосередня легалізація шляхом його реєстрації або повідомлення про заснування. Фінансовою основою діяльності органу самоорганізації населення є кошти відповідного місцевого бюджету, які надаються йому сільською, селищною, міською, районною в місті радою для здійснення наданих повноважень, добровільні внески фізичних і юридичних осіб, інші надходження, незаборонені законодавством. Наділення цих органів владними повноваженнями розцінюється як елемент реформи децентралізації та свідчить про демократичність процесів самоврядування на місцях.

З метою ініціювання створення органу самоорганізації населення скликаються збори (конференція) жителів відповідної території. Вони є правомочними, якщо в зборах взяло участь не менше $\frac{1}{2}$ жителів відповідної території, які мають право голосу. Рішення про створення органу самоорганізації населення має бути підтриманим не менше ніж половиною учасників загальних зборів. На загальних зборах (конференції) жителів формується ініціативна група, яка подає до місцевої ради заяву про створення органу самоорганізації населення, протокол загальних зборів (конференції) з визначенням основних напрямків діяльності.

Питання про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення розглядається на сесії місцевої ради.

Органи самоорганізації населення діють винятково в межах частини території громади й об'єднують населення на основі спільної роботи з виконання певних задач у галузі обслуговування суспільних потреб громадян, задоволення їх культурно-побутових і інших запитів. Ці представницькі органи місцевого самоврядування максимально наближені до населення і сприяють оптимальній децентралізації влади. Вони покликані максимально реагувати на локальні потреби громадян і насамперед забезпечувати створення належних умов їх проживання на відповідних ділянках населеного пункту.

Наприклад, у місті Харкові існує Харківська обласна громадська організація спілки представників органів самоорганізації населення, яка відіграє важливу роль у взаємовідносинах громадян з органами місцевого самоврядування у вирішенні питань вінесених до їх компетенції [6].

Згідно Закону України «Про органи самоорганізації населення» обирати та бути обраними до органу самоорганізації населення можуть жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території [7]. При цьому передбачаються такі обмеження виборчого права по виборах органів самоорганізації населення (виборчі цензи):

ценз осілости – вимога проживати на відповідній території на законних підставах;

віковий ценз – вимога щодо необхідності досягнення жителем вісімнадцяти років;

ценз дієздатності – у виборах органу самоорганізації населення не беруть участі жителі, яких визнано судом недієздатними.

Зазначені обмеження є необхідними, оскільки забезпечують свідоме волевиявлення жителів по виборах органу самоорганізації населення.

Забороняються будь-які обмеження права жителів, які проживають на відповідній території, на участь у відповідному органі самоорганізації населення залежно від їхньої раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, мовних або інших ознак.

Відповідно до діючого законодавства органи самоорганізації населення реалізують наступні функції місцевого самоврядування та органів місцевого самоврядування, а саме:

представницька – представляють інтереси жителів, які їх обрали, в органах місцевого самоврядування й органах державної влади;

організаційна – здійснюють заходи щодо охорони довкілля, благоустрою території, охорони пам'яток історії й культури, будівництва й ремонту шляхів, комунальних мереж тощо;

допоміжна – сприяють навчальним закладам, закладам культури, фізичної культури, спорту, органам соціального захисту населення, пожежного нагляду, правоохоронним органам у їх діяльності;

контрольно-облікова – ведуть облік громадян, які мешкають на відповідній території, контролюють якість житлово-комунальних послуг, що надаються на території відповідного органу тощо;

інформаційна – інформують жителів, проводять опитування, збирають пропозиції;

розпорядчо-виконавча – виконують рішення загальних зборів громадян за місцем проживання, сприяють виконанню актів чинного законодавства, визначають напрямки витрат коштів, передбачених на благоустрій відповідної території, і розпоряджаються ними, організують безпосереднє виконання робіт, укладають відповідні угоди;

комунікаційна – пов'язана з регулюванням зв'язків між жителями та органами місцевого самоврядування, є засобом спілкування та впливає на кінцевий результат діяльності.

Для забезпечення роботи орган самоорганізації населення може утворювати комісії, робочі групи, інші органи в порядку, визначеному положенням про орган самоорганізації населення.

Зміцненню ролі органів самоорганізації населення у системі місцевого самоврядування сприяє система гарантій їх діяльності, яка передбачена та закріплена законодавством. Органам самоорганізації населення гарантується сприяння у виконанні своїх повноважень з боку органів місцевого самоврядування. Важливою гарантією діяльності є також право брати участь у засіданнях відповідних місцевих рад та їх виконавчих органів.

У своїй роботі органи самоорганізації населення спираються на принципи, які покладені в основу їх організації та діяльності. До них можна віднести принципи законності, гласності та виборності.

Принцип законності полягає в тому, що органи самоорганізації населення організуються й діють лише на підставі та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України, іншими актами, які становлять правові основи їхньої організації та діяльності.

Принцип гласності вимагає відкритості та прозорості діяльності органів самоорганізації населення, що передбачає своєчасне доведення їх рішень до відома жителів відповідної території, які мають право отримувати інформацію про роботу органу самоорганізації населення в повному обсязі і без будь-яких перешкод.

Принцип виборності передбачає:

обрання органу самоорганізації населення на основі загального, рівного виборчого права шляхом таємного голосування жителями, які на законних підставах проживають на відповідній території;

обмеження строку повноважень органу самоорганізації населення строком повноважень відповідної місцевої ради, що забезпечує його періодичне переобрання.

Також існують спеціальні принципи, притаманні лише органам самоорганізації населення, що виражають їхні специфічні риси, та дозволяють відрізнити органи самоорганізації населення як від органів місцевого самоврядування, так і від громадських організацій: добровільності щодо взяття окремих повноважень міської ради; територіальності; підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед відповідною радою; підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед жителями, які обрали орган самоорганізації населення; фінансової та організаційної самостійності.

Принцип добровільності щодо взяття окремих повноважень міської ради означає заборону покладання на орган самоорганізації населення обов'язків, які не передбачені Положенням про орган або щодо виконання яких не було отримано його попередньої згоди. При цьому останнє сто-

сується делегованих повноважень органу самоорганізації населення, якими він додатково наділяється відповідною місцевою радою вже після його легалізації і затвердження Положення про орган.

Принцип територіальності передбачає можливість утворення органу самоорганізації населення виключно за територіальною ознакою в межах будинку, вулиці, кварталу, мікрорайону, селища, району в місті.

Принцип підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами передбачає:

право міської ради та її виконавчих органів у межах своїх повноважень здійснювати контроль за фінансовою діяльністю органу самоорганізації населення;

право відповідної міської ради, яка дала дозвіл на створення органу самоорганізації населення, достроково припинити його діяльність у разі невиконання рішень ради, її виконавчого комітету;

право міської ради здійснювати контроль за виконанням наданих органу самоорганізації населення повноважень.

Принцип підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед жителями, які обрали орган самоорганізації населення, передбачає:

обов'язок органу самоорганізації населення періодично (не рідше одного разу на рік) звітувати про свою діяльність на зборах (конференції) жителів за місцем проживання;

право зборів (конференції) жителів за місцем проживання здійснювати контроль за фінансовою діяльністю органу самоорганізації населення;

право зборів (конференції) жителів за місцем проживання достроково припинити повноваження органу самоорганізації населення у разі невиконання рішень зборів (конференції) жителів за місцем проживання або невиконання своїх повноважень.

Принцип фінансової та організаційної самостійності передбачає:

заборону органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування та їх посадовим особам втручатися в діяльність органу самоорганізації населення, крім випадків, передбачених законом;

право органу самоорганізації населення самостійно використовувати свої фінансові ресурси на цілі, визначені в Положенні про орган самоорганізації населення та в рішеннях відповідної місцевої ради [8].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Органи самоорганізації населення виступають в якості одного з інститутів безпосередньої демократії у системі місцевого самоврядування, що базується на самоврядному (муніципальному) статусі людини і громадянина в Україні та вимагає соціально-політичної активності осіб щодо його реалізації. Сьогоднішній стан розвитку та функціонування інституту самоорганізації населення в Україні, на жаль, свідчить про те, що держава приділяє не достатньо уваги його законодавчому регулюванню. Проблема полягає в тому, що існує низький рівень зацікавленості громадян у співпраці з органами самоорганізації населення. Дивлячись на таку різнопланову діяльність, цілком зрозуміло, що органи самоорганізації населення не завжди у змозі повністю врегулювати та приділити уваги тим чи іншим суспільним відносинам, віднесеним до їх компетенції. Теперішній стан поданої проблеми, безумовно негативно впливає загалом на відносини між населенням та державою, адже саме таким шляхом громадськість отримує безпосередню можливість налагодження та покращення діалогу та соціальних стосунків з органами місцевого самоврядування, а також розвитку локальної демократії та інституту правової довіри.

Органи самоорганізації населення сприяють формуванню громадської самосвідомості членів громади, організації активізації співробітництва їх з органами місцевого самоврядування, подоланню пасивності територіальних громад.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 17.03.2024).
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 17.03.2024).
3. Місцеве самоврядування в Україні в умовах становлення правової держави: Монографія / За редакцією Ю.М. Тодики і В.А. Шумілкина. Харків : ТОВ «Одісей», 2004. 392 с.
4. Про затвердження Положення про органи самоорганізації населення у м. Харкові : рішення Харківської міської ради Харківської області від 23.12.2009-р. № 364/09 / Офіційний сайт Харківської міської ради, міського голови, виконавчого комітету. URL: <https://www.city.kharkiv.ua/uk/document/pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-organi-samoorganizatsiyi-naselennya-u-m-harkovi-40342.html> (дата звернення: 17.03.2024).
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови : Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ, Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с. URL: <https://archive.org/details/velykislovnyk/page/1290/mode/1up?q=%D1%81%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F> (дата звернення: 17.03.2024).
6. Анкета YouControl : Харківська обласна громадська організація спілка представників органів самоорганізації населення. URL: https://youcontrol.com.ua/catalog/company_details/37092123/ (дата звернення: 17.03.2024).
7. Про органи самоорганізацію населення: Закон України від 11.07.2001 № 2625-III / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text> (дата звернення: 17.03.2024).
8. Остапенко О.Г. Принципи організації та діяльності органів самоорганізації населення в Україні. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*, Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля. 2010. № 18. С. 453–462.