

УДК 316.35(477)

Ірина ШУМЛЯЄВА

*Національна академія державного управління  
при Президентові України  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління*

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ**

**Аналізуються проблеми, пов'язані з утворенням та діяльністю системи органів самоорганізації населення як форми відродження активності членів територіальної громади.**

*Ключові слова: органи самоорганізації населення, місцеве самоврядування, територіальна громада, громадські комітети, повноваження, активізація процесу утворення.*

Ірина ШУМЛЯЄВА

*Национальная академия государственного управления  
при Президенте Украины  
Днепропетровский региональный институт государственного управления*

## **ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ САМООРГАНИЗАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ УКРАИНЫ**

**Анализируются проблемы, связанные с образованием и деятельностью системы органов самоорганизации населения как формы возрождения активности членов территориальной общности.**

*Ключевые слова: органы самоорганизации населения, местное самоуправление, территориальная общность, общественные комитеты, полномочия, активизация процессу образования.*

Iryna SHUMLYAEVA

*The National Academy of Public Administration,  
Office of the President of Ukraine  
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration*

## **ORGANIZATIONAL AND LEGAL MEASURES OF ACTIVITY OF BODIES OF SELF-ORGANIZATION OF POPULATION IN UKRAINE**

**Problems dealing with formation and activity of the system of bodies of self-organization of population as forms of upbuilding of a territorial community members activity are analyzed.**

*Key words: bodies of self-organization of population, local self-government, territorial community, public committees, powers, intensification of the process of formation.*

Одним із найважливіших елементів, який сприяє здійсненню жителями територіальної громади права на місцеве самоврядування, є нормативне забезпечення функціонування такої громадської представницької форми місцевого самоврядування, як органи самоорганізації населення. Від інших органів місцевого самоврядування органи самоорганізації населення відрізняються масовістю, максимальною наближеністю до громадян, доступністю, можливістю враховувати у своїй діяльності актуальні потреби, інтереси, законні вимоги невеликих спільнот людей – жителів маленького села, селища, навіть окремої сім'ї – можливість практично орієнтуватися на індивідуальні запити кожної людини, оперативно реагувати на локальні події, що відбуваються в житті.

Світовий досвід свідчить, що органи самоорганізації населення сприяють залученню населення до політичного життя, підвищенню інтересу до співробітництва з органами місцевого самоврядування і таким чином змінюють життя громади за рахунок того, що інтереси членів територіальної громади було доведено до відома, насамперед, її представницьких органів або, самоорганізувавшись, члени територіального колективу знаходять спосіб вирішити проблему самостійно [7].

Органи самоорганізації населення, як зауважує В. Куйбіда, мають досить складну громадсько-публічну природу. З одного боку, здійснюючи передані їм повноваження місцевих рад, вони являють собою форму участі населення у вирішенні питань місцевого значення, що надає їм характер публічно-владної структури, яка має певні спільні риси з органами місцевого самоврядування, а з іншого – органи самоорганізації населення працюють на громадських засадах і їх можна розглядати як певну форму самоорганізації громадян за місцем проживання, що дає змогу говорити про їх громадську природу. Тобто органи самоорганізації населення мають ознаки і органів публічної влади, і громадських організацій [6, с. 340].

На сьогодні майже відсутні доктринальні розробки щодо діяльності органів самоорганізації населення. Такі вітчизняні вчені, як О. Батанов, Н. Дацій, А. Крупник, Н. Мішина та ін. досліджували окремі аспекти їх функціонування. Дослідження російських науковців – В. Башилова, Л. Бозіної, В. Кожевнікова, К. Курбакова – присвячені визначенню ролі територіального громадського самоуправління в розвитку громадянського суспільства. Привертає увагу, що слабка розробленість статусу органів самоорганізації населення обумовлена, зокрема, недостатнім правовим регулюванням. Метою даної статті є аналіз

проблем, які виникають під час застосування чинного законодавства та визначення шляхів їх подолання.

Статус громадських комітетів за часів УРСР був нормативно закріплений у Положенні про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети, затверджений Указом Президії Верховної Ради УРСР від 17 жовтня 1975 р. Відповідно до п. 1 Положення зазначені комітети були органами громадської самодіяльності населення, головне завдання яких полягало в залученні громадян до вирішення питань державного, господарського і соціально-культурного будівництва, віднесених до відання місцевих рад. Громадські комітети мали створюватись за територіальною ознакою строком на два з половиною роки відкритим голосуванням на загальних зборах (сходах) громадян або їх представників. Хоча Положення і давало загальне уявлення про поняття органів територіальної громадської самодіяльності, проте їх визначення було недосконалим.

Наступним важливим кроком стало закріплення у ч. 6 ст. 140 Конституції України норми щодо права місцевих рад надавати дозвіл на утворення за ініціативою жителів будинкових, вуличних, квартальних та інших комітетів і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. Таким чином, Україна стала однією з небагатьох країн, де органи самоорганізації населення закріплені як конституційні інституції. Окрім того, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визнав органи самоорганізації населення однією з ланок системи місцевого самоврядування, але не визначив їх функції. Тому з метою правового регулювання їх статусу та діяльності був прийнятий Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. Однак його прийняття так і не вирішило проблеми формування і діяльності цих органів.

Не можна не зазначити, що проблемам функціонування громадських комітетів поки що не приділяється належної уваги в Україні, великі потенційні можливості їх використовуються не в повному обсязі. Загальна кількість таких органів порівняно невелика. Вони фактично не мають владних повноважень, їх розпорядчі функції обмежені. Рішення органів самоорганізації населення мають рекомендаційний характер, їх невиконання, як правило, може тягнути за собою лише моральну відповідальність або застосування засобів громадського впливу.

Закон України «Про органи самоорганізації населення» закріпив, що органи самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення. Такі органи можуть створюватись у вигляді будинкових, вуличних, квартальних комітетів, комітетів мікрорайонів, комітетів районів у містах, сільських та селищних комітетів. У ст. 3 цього закону зафіксовані основні завдання, які покликані виконувати органи самоорганізації населення: 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.

Власні та делеговані повноваження, встановлені ст. 14–15 закону, дозволяють комітетам самостійно або опосередковано приймати відповідні рішення щодо проблем місцевого рівня, тобто територіальна громада може безпосередньо брати участь в управлінні певною адміністративно-територіальною одиницею [1]. Коло питань, якими займаються або можуть займатися громадські комітети, свідчить про важливе місце цих органів у системі місцевого самоврядування і незаперечно доводить необхідність їх розвитку як однієї з ефективних форм залучення громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення.

Оскільки громадські комітети не є органами усієї територіальної громади села, селища або міста, а є тільки її складовою (жителів мікрорайону, вулиці, населеного пункту тощо), то законодавство не передбачає для них власної компетенції. Їх діяльність має дозвільний характер та є похідною від повноважень місцевої ради, яка до того ж є організаційно-методичним центром для забезпечення необхідними матеріально-фінансовими та правовими засобами діяльності, надання організаційної та методичної допомоги [3, с. 5].

В основу формування та діяльності органів самоорганізації населення покладено принцип добровільності, про що свідчить їх назва та порядок утворення. Передбачена Законом України «Про органи самоорганізації населення» процедура їх створення складається з п'яти послідовних стадій: ініціювання створення органу самоорганізації населення; надання дозволу сільською, селищною, міською, районною в місті (у разі її створення) радою; обрання органу самоорганізації населення; затвердження Положення про орган самоорганізації населення; легалізація органу самоорганізації населення.

Вищим органом громадських комітетів є загальні збори жителів відповідної території, періодичність скликання яких повинна бути передбачена Положенням про орган самоорганізації населення. Наприклад, це може бути скликання не рідше ніж один раз на два роки або за вимогою не менш як 1/10 частини мешканців або 2/3 членів органу самоорганізації населення [5, с. 175]. До повноважень загальних зборів можна віднести прийняття рішень щодо створення органу самоорганізації населення, визначення території діяльності громадського комітету, обрання ініціативної групи, складу ревізійної комісії та затвердження порядку їх діяльності, вирішення питання про ініціювання перед місцевою радою закріплення за громадським комітетом всіх або конкретних повноважень, прийняття рішення про обрання способу легалізації та одержання статусу юридичної особи, затвердження Положення відповідного комітету, заслуховування звітів керівництва органу та прийняття відповідних рішень за їх результатами.

Постійно діючим виконавчим органом органу самоорганізації населення є рада (управа, правління), до якої входить голова, його заступник (заступники), секретар та інші члени ради. Рада за необхідності проводить чергові засідання, але не рідше ніж один раз на квартал. Позачергові засідання скликаються у випадках та в порядку, передбаченому Положенням органу самоорганізації населення. Основною функцією ради органу самоорганізації населення є

організаційна діяльність щодо виконання власних та делегованих повноважень громадського комітету.

Закон передбачає можливість для органу самоорганізації населення утворювати комісії, робочі групи та інші органи, не називаючи їх конкретні форми. Зокрема, це може бути ревізійна комісія, яка утворюється для здійснення контролю за використанням радою комітету коштів та іншого майна.

Стан розвитку органів самоорганізації населення в Україні свідчить, що в ряді областей існує система квартальних та вуличних комітетів ще радянського зразка, які пройшли перереєстрацію і продовжують функціонувати. Вони є несамостійними та повністю керованими соціальними відділами виконкомів місцевих рад, оскільки не мають власні організаційні та фінансові ресурси для виконання повноважень. Наприклад, у Дніпропетровській області територіальні комітети та комітети мікрорайонів були популярними у великих містах регіону – Дніпропетровську та Кривому Розі – на початку та в середині 1990-х рр., але поступово їх вплив було знівельовано, а самі вони ліквідовані. Наразі відбувається відродження системи органів самоорганізації населення, зокрема в Дніпропетровську, але цей процес не є централізованим. Наприклад, виконком Ленінського району міста ще у 2002 р. виключно з власної ініціативи об'єднав у територіальні комітети сектор приватної забудови, тоді як в інших районах не було створено навіть вуличних комітетів.

Така ж ситуація має місце і в інших регіонах, де превалюють негативні тенденції щодо розбудови мережі органів самоорганізації населення адміністративним шляхом за вкрай низької участі в цьому процесі членів територіальної громади. Позитивний досвід, про який звітує місцева влада, як правило, пов'язаний із реалізацією проектів під виділені кошти, насамперед міжнародних організацій. Основним напрямком діяльності більшості громадських комітетів областей є вирішення побутових проблем громадян. Однак утворені органи справляють достатньо слабкий вплив на розв'язання локальних проблем громад.

Органів самоорганізації нової формації, які створюються з ініціативи самих громадян, існує незначна кількість. Показовим є досвід м. Бердянська, унікальний не тільки для Запорізької області, але й для всієї України. Окрім активного руху щодо створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, у цьому місті триває процес створення будинкових, вуличних комітетів. Згідно з Положенням про ради мікрорайонів м. Бердянська, затвердженого рішенням 26 сесії Бердянської міської ради XXIII скликання, тут створено 12 комітетів мікрорайонів. За даними Фонду регіональних ініціатив приклад Бердянська почали наслідувати й інші територіальні громади Запорізької області.

Незадовільний стан практики утворення та організації діяльності громадських комітетів свідчить про те, що цілий ряд норм Закону України «Про органи самоорганізації населення» є занадто складними для практичної реалізації. У зв'язку з цим виділимо основні проблеми, які виникають під час його застосування.

Передбачений законом порядок ініціювання утворення органів самоорганізації населення шляхом проведення загальних зборів (конференції) викликає ряд питань, зокрема щодо осіб, які мають право їх скликати та вирішувати питання їх проведення. Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні такими особами називає голову відповідної місцевої ради або виконавчий орган, громадські комітети та ради самоврядування [2]. Оскільки комітети та ради на цьому етапі ще не утворені, то на практиці суб'єктами, уповноваженими скликати та вести збори, є голова ради або представники виконавчого органу місцевого самоврядування.

Пропозиція щодо скликання зборів може надходити не менш як від третини загальної кількості громадян, які проживають на відповідній території, депутатів ради, членів постійної комісії депутатської групи, трудового колективу, об'єднання громадян [2]. За такого нормативного регулювання цілком можливим є варіант розвитку подій, коли пропозиція щодо скликання загальних зборів та ініціювання створення органу самоорганізації населення може надходити тільки від представників місцевої влади. Але це нівелює таку особливість громадських комітетів, як самодіяльний та добровільний характер їх утворення. Воно має здійснюватись виключно на добровільних засадах за ініціативою, яка йде знизу від місцевих жителів. Цілком слушно зауважує О. Батанов щодо неприпустимості нав'язування згори громадського самоврядування. Бажання місцевої влади створити якнайбільше органів самоорганізації населення за принципом повного охоплення території населеного пункту без зацікавленості жителів працювати в таких формуваннях дискредитує саму систему [3, с. 7].

Тому під час утворення громадського комітету пропонуємо до уповноважених на здійснення ініціативи про скликання загальних зборів віднести тільки визначену кількість жителів територіальної громади. При цьому скликати, проводити, забезпечити організаційно-технічні умови проведення таких зборів можуть голова ради, депутати міської, селищної, сільської, районної в місті ради, представники виконавчого органу місцевої ради, зокрема управління внутрішньої політики відповідного виконкому. Для проведення зборів серед жителів обирається секретар, який разом з головою підписує протокол, а за необхідності його також підписують президія та лічильна комісія загальних зборів.

Більш спрощений варіант ініціювання створення органу самоорганізації населення пропонує Т. Проценко. Він зазначає, що неформальні ініціатори – представники територіальної громади – мають звернутись до відповідної ради із заявою про надання дозволу на створення громадського комітету, додавши до неї підписні листи визначеної форми з даними про жителів, які підтримують ініціативу, засвідчуючи це підписами. Зрозуміло, що ініціатива може отримати право на реалізацію за умови підтримки її певною (визначеною законом) кількістю громадян [12].

Відповідно до ч. 3 ст. 8 Закону України «Про органи самоорганізації населення» утворена жителями ініціативна група подає до відповідної місцевої ради ряд документів: заяву про створення комітету, протокол зборів (конференції)

жителів за місцем проживання про ініціювання створення органу самоорганізації населення із зазначенням основних напрямів його діяльності, а також список учасників зборів (конференції) жителів за місцем проживання із зазначенням прізвища, імені, по батькові, року народження, серії і номера паспорта та домашньої адреси кожного учасника зборів (конференції) жителів [4, с. 50].

Оскільки закон закріпив тільки основні завдання органів самоорганізації населення, вважається необхідним введення норми щодо функціональної характеристики діяльності громадських комітетів, зважаючи на вимогу зазначення в протоколі загальних зборів (конференції) та Положенні про орган самоорганізації населення переліку основних напрямів діяльності створюваного комітету. На практиці саме закріплені законом завдання і формулюють напрями діяльності органів самоорганізації населення (наприклад, п. 2 рішення Шевченківської районної ради м. Києва від 13 вересня 2006 р. № 40, п. 3 рішення Київської міської ради щодо утворення органу самоорганізації населення «Квартальний комітет “Завариха”» від 14 червня 2007 р. № 748/1409) [8; 9; 11]. Чітко визначається напрям діяльності тільки тоді, коли громадський комітет утворюється задля реалізації одного напрямку діяльності, зокрема спільного будівництва вуличного газопроводу, вирішення питань водовідведення тощо [10].

На етапі ініціювання створення органу самоорганізації населення під час проведення загальних зборів можливо також обрати склад органу самоорганізації населення, вирішити питання щодо його діяльності, обрати спосіб легалізації, затвердити Положення про орган самоорганізації населення, а також вирішити інші організаційні питання. Таким чином, процедура утворення органу самоорганізації населення скорочується до трьох стадій: ініціювання створення, надання дозволу на утворення та легалізація міською радою.

Необхідно внести зміни до чинного законодавства щодо повноважень органів самоорганізації населення, зокрема введення диференційованого підходу до визначення повноважень громадських комітетів різного рівня, чітко визначити перелік повноважень, які можуть делегуватись радами громадським комітетам. Закон передбачив положення щодо обрання органів самоорганізації населення терміном на строк повноважень відповідної ради, якщо інше не передбачено рішенням ради чи положенням про орган самоорганізації населення. Більш доцільним є створення органів самоорганізації населення на необмежений термін. При цьому з діяльністю відповідної місцевої ради, яка здійснювала легалізацію органу самоорганізації населення, можна пов'язати тільки обрання персонального складу громадського комітету.

На нашу думку, громадські комітети, за умови їх належного розвитку, є ефективною з'єднуючою ланкою між жителями окремих територій сіл, селищ, міст і місцевими радами, їх виконавчими органами. Результативність їх взаємодії залежить від уміння членів органів самоорганізації населення налагодити тісні зв'язки, ділове співробітництво, у першу чергу, з депутатами відповідних рад, посадовими особами виконкомів місцевих рад, установами, організаціями. Оскільки чинне законодавство не врегулювало механізм взаємовідносин громадських комітетів з органами місцевого самоврядування, доцільним

вважається закріплення права представників громадських комітетів на першочерговий прийом посадовими особами органів місцевого самоврядування, на одержання певної інформації, пов'язаної зі здійсненням ними своїх повноважень. Крім того, можливо передбачити обов'язок посадових осіб органів місцевого самоврядування на вимогу громадських комітетів брати участь у їх засіданнях, зборах населення за місцем проживання, виступати з повідомленням щодо своєї діяльності, давати відповідні роз'яснення тощо.

Законодавство сприяє цьому, закріпивши повноваження органів самоорганізації населення таким чином, що здійснювані організаційні заходи спрямовані на сприяння виконанню рішень органів місцевого самоврядування, а також на залучення жителів до вирішення проблем локального характеру. Переважну більшість питань, зокрема пов'язаних із захистом законних прав і інтересів жителів, органи самоорганізації населення вирішують, як правило, не самостійно, а через відповідні владні структури, що актуалізує необхідність їх плідної співпраці з органами місцевої влади.

### Список використаних джерел

1. **Про органи** самоорганізації населення : Закон України від 11 лип. 2001 р. № 2625-III // Урядовий кур'єр. – 2001. – № 146.
2. **Про затвердження Положення** про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні : Постанова Верховної Ради України від 17 груд. 1993 р. № 3748-XII. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua.
3. **Батанов, О.** Органи самоорганізації населення. Як вони бачаться в Києві / О. Батанов // Віче. – 2002. – № 10. – С. 5 – 12.
4. **Дацій, Н. В.** Напрями вдосконалення діяльності місцевого самоврядування / Н. В. Дацій // Держава та регіони. – 2007. – № 3. – С. 48 – 52.
5. **Куйбіда, В. С.** Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні / Василь Куйбіда. – Л. : Літопис, 2001. – 375 с.
6. **Куйбіда, В. С.** Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія / В. С. Куйбіда. – К. : МАУП, 2004. – 432 с.
7. **Мішина, Н.** Органи самоорганізації населення в населених пунктах міської та сільської місцевості / Н. Мішина. – Режим доступу : www.library.oridu.odessa.ua.
8. **Про дозвіл** на створення органу самоорганізації населення будинкового комітету «Квартал Пушкінська-Червоноармійська» : Рішення Шевченківської районної ради м. Києва від 13 верес. 2006 р. № 40. – Режим доступу : hev.gov.ua.
9. **Про дозвіл** на створення органу самоорганізації населення «Квартальний комітет “Зариваха”» : Рішення Київської міської ради від 14 черв. 2007 р. № 748/1409. – Режим доступу : www.kreschatic.kiev.ua.
10. **Про легалізацію** органу самоорганізації населення – вуличного комітету, створеного для будівництва газопроводів : Рішення Ладижинської міської ради Вінницької області від 07 квіт. 2005 р. № 263. – Режим доступу : lmr.uatop.com.



11. **Про надання** дозволу на створення органів самоорганізації населення Фрунзенського району м. Харкова : Рішення Фрунзенської районної ради м. Харкова від 14 лип. 2006 р. – Режим доступу : [www.fr.city.kharkov.ua](http://www.fr.city.kharkov.ua).

12. **Проценко, Т.** Деякі організаційно-правові аспекти діяльності органів самоорганізації населення / Т. Проценко. – Режим доступу : [www.lawyer.org.ua](http://www.lawyer.org.ua).

*Надійшла до редколегії 26.06.09*