

## ТРИБУНА МОЛОДОГО ВЧЕНОГО

УДК 352.075

DOI <https://doi.org/10.32782/yuv.v4.2022.17>**В. Луцков,***аспірант кафедри конституційного права  
Національного університету “Одеська юридична академія”***ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ –  
ФОРМА БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ УЧАСТІ  
ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ У ЗДІЙСНЕННІ  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ?**

**Постановка проблеми.** Органи самоорганізації населення – один з важливих, однак недооцінених інструментів для вирішення питань місцевого значення. Особливий інтерес викликає питання дослідження органів самоорганізації населення в розрізі форм безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування.

Адже фактично цей інститут в аспекті безпосереднього залучення членів територіальної громади умовно складається з двох частин – складової створення органів самоорганізації населення (а також права жителів обирати та бути обраними до органу самоорганізації населення) і власне діяльності створеного органу самоорганізації населення. І якщо перша складова за своєю суттю передбачає активну участь членів територіальної громади у процедурі створення, то власне діяльність таких органів в Україні наразі має радше представницький характер. Попри це, в багатьох статутах територіальних громад, зокрема, міст обласного значення (Харків, Київ, Львів) жодна з цих складових не входить до форм безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування і органи самоорганізації

населення позиціонуються, зокрема, поряд з органами місцевого самоврядування. З іншого боку, в деяких територіальних громадах, наприклад, в Тернополі – до таких форм належить просто “орган самоорганізації населення”.

Таке неоднакове розуміння ролі органів самоорганізації населення місцевими радами поряд з недосконалістю законодавства, яке регулює діяльність органів самоорганізації населення вказує на необхідний окремий розгляд складових створення (обрання) органів самоорганізації населення в розрізі форм безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування потребує додаткового дослідження.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Дослідженнями органів самоорганізації населення займалися такі вчені як П.М. Петровський, А.В. Корнат, В.В. Павлюк, Н. Пеліванова та ін. Разом з тим, в контексті форм безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування інститут залишився малодослідженим.

**Мета статті:** дослідження створення (виборів) органів самоорганізації населення та їхньої діяльності

для вирішення питання щодо їхнього місця в системі форм безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** Для розуміння сутності органів самоорганізації населення необхідно потрібно почати з визначення понять самоорганізації громадян та органів самоорганізації населення.

Як вказують П.М. Петровський та А.В. Корнат, “самоорганізацію громадян визначають як таку організаційну форму демократії, яка твориться громадянами безпосередньо за місцем проживання, виходячи з загальних інтересів, діє в суворо визначених територіальних і правових межах, виконує переважно функцію сприяння місцевим органам влади, у своїй діяльності опирається на переконання, роз’яснення і конкретний громадський вплив, та служить засобом участі громадян у управлінні державними та громадськими справами” [1].

Разом з тим, органи самоорганізації населення в Україні – це вже радше представницькі органи, які, щонайменше, де-юре, а в ідеалі – ще й де-факто, мають представляти інтереси відповідної частини територіальної громади та вирішувати (допомогати вирішувати) питання місцевого значення на відповідній території.

Як зазначається в профільному Законі України “Про органи самоорганізації населення”, “основними завданнями органів 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 у наданні їм відповідних послуг, а також участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм” [2].

По суті, роль органів самоорганізації населення потенційно полягає в постійному представництві жителів

певної території у взаємодії з органами місцевого самоврядування. Як зазначають практики інституту органів самоорганізації населення, цей інструмент часто створюють для паралельного представництва інтересів жителів поряд з місцевими депутатами. Причиною називають те, що територія представництва органів місцевого самоврядування «часто менша, ніж виборчий округ, тож може і не збігатися з межами територіальних округів, визначених виборчком. ... Оскільки депутати працюють у межах округів, які зазвичай набагато більші, ніж органи самоорганізації населення, часто їм не вистачає часу і матеріалів, щоб пролобіювати відповідне рішення на користь громади, тож цю роботу може і повинен виконувати квартальний чи вуличний комітет». Як результат, фактично органи самоорганізації населення «виконують ті ж функції, що і депутати, але не мають права голосу в раді» [3].

Що стосується права на створення органів самоорганізації населення, то в Україні відповідна норма закріплюється, зокрема, в ст. 140 Конституції України. Так, сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна [4]. Базово регулюється ця форма безпосередньої участі і в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законах. Проте основою правового регулювання виступають Закон України «Про органи самоорганізації населення» та статuti територіальних громад [2].

З ініціативою про створення органу самоорганізації населення до сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради можуть звернутися збори (конференція) жителів за місцем проживання за умови, якщо в них брало участь або було представлено не менше поло-



вини жителів відповідної території, які мають право голосу.

На зборах (конференції) жителів за місцем проживання обирається також ініціативна група, члени якої будуть представляти інтереси жителів – учасників зборів (конференції) у відповідній місцевій раді». Рішення зборів (конференції) приймається більшістю голосів їх учасників» [2].

При цьому дозвіл на створення органу самоорганізації населення надається сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою.

Разом з тим, закон визначає дещо двояко можливість місцевої ради щодо надання дозволу на створення органів самоорганізації населення. Так, ч.2 ст. 9 Закону України «Про органи самоорганізації населення» передбачає, що «питання про створення органу самоорганізації населення, внесені на розгляд сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, розглядається на найближчому засіданні відповідної ради». Тобто фактично, виходячи з цієї норми, депутати можуть на власний розсуд підтримати або не підтримати створення відповідного органу. Натомість у ч. 4 ст. 9 цього ж закону підкреслюється, що «сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада може відмовити у наданні дозволу на створення органу самоорганізації населення, якщо ініціювання створення органу самоорганізації населення було здійснено з порушенням вимог, встановлених законом» [2]. Ця норма видається фактично імперативною, позаяк виглядає як вказівка на підтримку депутатами створення відповідного органу самоорганізації населення на відповідній сесії, окрім випадків, коли були виявлені порушення законодавства на попередніх етапах. А з огляду на заборону примусу до голосування ця норма виглядає щонайменше дивною. Тому пропонується спростити процедуру надання дозволу на ство-

рення органу самоорганізації населення шляхом зміни суб'єкта з місцевої ради на її виконавчі органи. В такому разі дозвіл на створення органу самоорганізації населення має надаватись за відсутності порушень законодавства на попередніх етапах створення такого органу.

Окремою складовою згаданої форми безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування виступає право на обрання його складу. Загальний склад органу самоорганізації населення визначається зборами (конференцією) жителів за місцем проживання, зокрема у складі керівника, заступника (заступників) керівника, секретаря, інших членів [2]. Відтак, на рівні кожної окремої частини територіальної громади для одного і того ж типу органів самоорганізації населення можуть створюватись різні склади таких органів.

З огляду на всі вищезазначені аспекти та певну близькість процедури створення органів (обрання) органів самоорганізації населення до місцевих виборів можна зробити висновок, що процедуру створення органів самоорганізації населення (будинкових, вуличних, квартальних комітетів, комітетів мікрорайонів, комітетів районів у містах, сільських, селищних комітетів), а також право жителів обирати та бути обраними до органу самоорганізації населення можна вважати формою безпосередньої участі членів територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування.

Що ж стосується питання перспективи перетворення самих органів самоорганізації населення на повноцінну форму безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування, то це буде можливо при сутнісній зміні підходу до використання цього інституту.

Найбільш яскравими позитивними прикладами підходу, за якого самоорганізаційні об'єднання членів терито-



ріальної громади стають ефективними формами форму безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування, закордоном є, зокрема, асоціації добросусідства в США чи чонайкай в Японії.

Так, як зазначають у Асоціації сприяння самоорганізації населення, багато міст США мають департаментами планування та розвитку міст, які видають спеціальні методичні рекомендації (гайди) щодо створення асоціацій добросусідства. Зокрема, визначаються причини і мета створення таких об'єднань, серед яких:

1. Встановлення соціальних зв'язків.
2. Спільне вирішення проблем.
3. Покращення благоустрою території.
4. Налагодження кращої комунікації з сусідами.
5. Налагодження ефективної співпраці з муніципальними службами.
6. Підвищення рівня безпеки в районі.

В Японії ж прикладом успішної організації діяльності чонайкай є місто Камеока у префектурі Кіото, де діють 19 організацій добросусідства. Так, за ініціативи чонайкай міська влада створила комітет зі сприяння безпеці на рівні районів. Ними був розроблений план підвищення безпеки у відповідних громадах. Крім того, чонайкай створили навчальний центр з безпеки, який, серед іншого, приймав відвідувачів з інших чонайкай і муніципалітетів.

Особливістю чонайкай в місті Камеока є те, що вони діють самостійно і виступають як сполучна ланка між населенням і місцевими органами влади. Вони мають тісні зв'язки як із жителями, так і з владою муніципалітету та іншими асоціаціями [5].

В Україні більш близькі стосунки між сусідами спостерігаються між жителями (частини) громад з приватними домоволодіннями. Так, Н. Пеліванова вказує на кількісне зростання органів самоорганізації населення [6].

Разом з тим, варто зазначити, що в цифрову епоху діяльність (а часом і наявність) органів самоорганізації населення часто залишається непоміченою для більшості жителів відповідної території, що зменшує усвідомлення членами територіальної громади своєї (навіть опосередкованої) причетності до позитивних результатів діяльності органів самоорганізації населення. Понад те, відсутність відкритих та постійних можливостей безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування й робить поки неможливим віднесення безпосередньо діяльності органів самоорганізації населення до форм безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Ще одну причину відсутності активної участі жителів громад у діяльності органів самоорганізації населення окремі вчені вбачають у відсутності почуття соціальної відповідальності щодо спільної території.

На думку В.В. Павлюка та В.В. Чернікової, які досліджували формування, сприйняття та впровадження соціальної відповідальності в територіальній громаді через органи самоорганізації населення (на прикладі Першотравневої сільської ради Красноармійського району Донецької області), почуття соціальної відповідальності можна підвищити, зокрема, видимими позитивними результатами діяльності позитивні, змогою мешканців вільно висловлювати думки, зростанням довіри до влади та до інших жителів відповідної території, сприйняття соціальної відповідальності як здобутку, а не тягаря. Всі перелічені фактори спричиняли те, що населення віком до 45 років стало найактивнішим в формуванні органів самоорганізації населення [7].

Разом з тим, для розвитку такої соціальної відповідальності не в точковому, а в комплексному порядку бачиться необхідним вирішити



спершу ще цілу низку проблем органів самоорганізації населення, про які вірно вказують О. Ю. Литвин та Л. О. Дорогань-Писаренко: непоінформованість широких верств населення щодо можливостей та механізму створення органів самоорганізації населення; відсутність чи дуже низька кваліфікація керівництва органів самоорганізації населення, неможливість системно її підвищувати; недостатній авторитет органів самоорганізації населення та його керівництва серед широкого кола жителів, що проживають на відповідній території його діяльності; відсутність стратегій і тактик розвитку органів самоорганізації населення, якісних та реалістичних програм розвитку відповідних територій; неспроможність більшості органів самоорганізації населення самостійно залучати фінансові та матеріальні ресурси [8].

Вирішенням проблеми непоінформованості широких верств населення щодо можливостей та механізму створення органів самоорганізації населення може стати відповідна інформаційна робота, зокрема і за допомогою інтернет ресурсів та друкованих матеріалів, які можна розміщувати безпосередньо в під'їздах, дворах тощо.

Крім того, на думку О.В. Прієшкіної, «з метою підвищення ефективності роботи, слід надавати органам самоорганізації населення можливість активніше включатися у формування органів місцевого самоврядування, висувати кандидатів у депутати місцевих рад, клопотати про відзив тих, хто не виправдав довіри, необхідно посилити контрольні функції органів самоорганізації населення, яке діє у сфері побутового обслуговування, у сфері торгівлі» [9].

**Висновки.** Отже, створення (обрання) органів самоорганізації населення можна вважати формою безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування. Ця складова інституту органів самоорганізації населення має

низку нормативно-правових проблем, зокрема, порядок затвердження таких органів в місцевих радах. Участь же в діяльності органів самоорганізації населення в перспективі може набути ознак форм безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування за деяких умов, зокрема, підвищення соціальної відповідальності членів територіальної громади щодо участі у вирішенні питань місцевого значення, комплексного перегляду ролі органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування, поінформованості громадян щодо діяльності таких органів, створення можливостей для постійної чи регулярної та широкої участі членів територіальної громади та вирішення інших означених в матеріалі проблем.

Зробити все це можна, головним чином комплексно законодавчо переглянувши норми щодо створення та діяльності органів самоорганізації населення, а також шляхом поступової зміни менталітету громадян через інформаційні засоби впливу.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають в аналізі аксіологічного підґрунтя створення та функціонування органів самоорганізації населення (дивись, наприклад, [9 – 12]).

*У статті досліджені перспективи використання органів самоорганізації населення та пов'язаних з ними процедур як форми безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування. Проаналізоване національне законодавство України щодо процедури створення органів самоорганізації населення. Також в розрізі форм безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування досліджена практика використання органів самоорганізації населення в Україні та схожих утворень закордоном, зокрема*



в окремих містах США та Японії. В результаті автором, за нинішнього правового та фактичного стану українського інституту органів самоорганізації населення доводиться необхідність віднесення до форм безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування саме процедури створення та участі у виборах до органів самоорганізації населення, а не діяльності загалом.

Крім того, в статті описані виявлені недоліки в законодавстві щодо процедури створення (виборів) органів самоорганізації населення, а також негативні боки функціонування органів самоорганізації населення в Україні. Крім того, автором запропоновані шляхи перетворення діяльності органів самоорганізації населення на форму безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування. Зокрема, пропонуються шляхи вирішення проблем непоінформованості широких верств населення щодо можливостей та механізму створення органів самоорганізації населення, відсутності чи дуже низької кваліфікації керівництва органів самоорганізації населення; недостатнього авторитету органу самоорганізації населення та його керівництва серед жителів; відсутності стратегій і тактик розвитку органів самоорганізації населення; неспроможності більшості органів самоорганізації населення самостійно залучати фінансові та матеріальні ресурси. Зрештою, в статті обґрунтовується необхідність комплексно переглянути законодавчі норми щодо створення та діяльності органів самоорганізації населення.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, місцеве самоврядування в Україні, форми безпосередньої участі територіальної громади у здійснен-

ні місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, територіальна громада, члени територіальної громади.

**Lutskov V. Bodies of self-organized community – form of direct participation in the realization of local self-government?**

*The article examines the prospects of using the bodies of self-organized community and procedures related to them as a form of direct participation in the realization of local self-government. The national legislation of Ukraine regarding the procedure for creating the bodies of self-organized community was analyzed. Also, in terms of the forms of direct participation in the realization of local self-government, the practice of using the bodies of self-organized community in Ukraine and similar formations abroad, in particular in certain cities of the USA and Japan, was studied. As a result, the author, under the current legal and factual state of the Ukrainian institute of the bodies of self-organized community, proves the need to refer to the forms of direct participation in the realization of local self-government, namely the procedure of creating and participating in elections to the bodies of self-organized community, and not activities in general.*

*In addition, the article describes the identified shortcomings in the legislation regarding the procedure for the creation (elections) of the bodies of self-organized community, as well as the negative aspects of the functioning of the bodies of self-organized community in Ukraine. In addition, the author proposed ways to transform the activities of the bodies of self-organized community into a form of direct participation in the realization of local self-government. In particular, ways to solve the problems of lack*



of awareness of broad sections of the community regarding the possibilities and mechanism of creating of the bodies of self-organized community, the absence or very low qualification of the leadership of the bodies of self-organized community are proposed; insufficient authority of the bodies of self-organized community and its leadership among residents; lack of strategies and tactics for the development of the bodies of self-organized community; the inability of most of the bodies of self-organized community to independently attract financial and material resources. Ultimately, the article justifies the need to comprehensively revise the legislative norms regarding the creation and activities of the bodies of self-organized community.

**Key words:** local self-government, local community, members of the local community, forms of direct participation in the realization of local self-government. the bodies of self-organized community.

#### Література

1. Петровський П. М., Корнат А. В. Органи самоорганізації населення як чинники активізації територіальної громади. *Університетські наукові записки*. 2011. № 2. С. 410-416.
2. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 48. Ст. 254.
3. Як і для чого створюється ОСН: Посібник за досвідом міста Ірпінь Київської області. URL: <http://www.usipr.org.ua/publicdocs/OSN.pdf>
4. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. № 30. Ст. 141.
5. Органи самоорганізації населення: зарубіжний досвід. Аналітична записка ВГО “Асоціація сприяння самоорганізації населення”. URL: <https://samoorg.com.ua/romoshh-aktivistam/analitika/>
6. Пеліванова Н. Органи самоорганізації населення в Україні як інститути місцевого самоврядування та громадянського суспільства. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2011. Вип. 2. С. 321-331.
7. Павлюк В.В., Чернікова В.В. Первинні органи самоорганізації населення, як природна форма реалізації соціальної відповідальності на прикладі Першотравневої сільської ради Красноармійського району. *Збірник наукових праць Донецького державного університету управління*. Серія : Державне управління. 2014. Т. 15. Вип. 286. С. 135-143.
8. Литвин О. Ю., Дорогань-Писаренко Л. О. Умова підвищення ефективності діяльності органів самоорганізації населення. *Актуальні проблеми економіки*. 2015. № 11. С. 285-289.
9. Мішина Н.В. Формування бюджетів муніципальних органів (на матеріалах країн – членів Ради Європи). *Юридичний вісник*. 2022. № 3. С. 154 -160.
10. Мішина Н.В. Адміністративно-правові проблеми державного контролю. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2021. Т. 28. С. 160-165.
11. Гараджаев Д.Я., Куранин В. Защита прав граждан как членов территориального коллектива. *Юридический вестник*. 1995. № 2. С. 91 – 92.
12. Qaracayev C. *Local Self-government in the Republic of Azerbaijan: Problems of the Administrative Supervision*. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2022. № 57. С. 24-27.
13. О. В. Прієшкіна *Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії: Навч. посібник*. – К.: Кондор. – 2004. – 336 с., – С. 106.

