

**У. М. Дорош**, завідувачка сектору сімейної політики управління соціального обслуговування та деяких пільгових категорій  
Департаменту соціального захисту населення  
облдержадміністрації

## ЗНАЧЕННЯ ТА РОЗВИТОК ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ ДЛЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Успішна реалізація реформи децентралізації створила належні умови для реформування органів місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, внаслідок чого досягнуто значних успіхів щодо об'єднання територіальних громад, забезпечено виконання принципів фінансової децентралізації, поступово відбувається перерозподіл повноважень від держави до органів місцевого самоврядування. Однак, відмічаються значні незгодженості та слабкість такого реформування в частині розбудови ефективної системи представницьких інститутів в територіальних громадах та створення й функціонування органів самоорганізації населення. Очевидно, що інститут місцевої демократії спроможний реалізувати значний потенціал, проте, для досягнення бажаних результатів необхідно удосконалити чинне законодавство та сформулювати суспільну свідомість щодо сприйняття органів самоорганізації населення як повноцінного й ефективного інституту впливу на прийняття рішень місцевого значення. Метою статті виступає аналіз основних чинників розвитку децентралізації в контексті становлення діяльності органів самоорганізації населення на місцях. Аналіз основних наукових підходів до з'ясування статусу органів самоорганізації населення в територіальних громадах та чинників їх розвитку, а також визначення форм участі населення у вирішенні проблемних питань місцевого значення не дозволяє виявити єдиного й уніфікованого їх підходу, проте, основні стратегічні напрями посилення інституційної спроможності органів самоорганізації населення в територіальних громадах дозволило стверджувати, що розвиток й функціонування органів самоорганізації населення в територіальних громадах повинні відбуватися на основі типових схем і механізмів за таких обставин не має змісту.

Визначення статусу органів самоорганізації населення в територіальних громадах України на сучасному етапі потребує законодавчого уточнення, а формування перспективних напрямів розвитку й функціонування органів самоорганізації населення в територіальних громадах потребують врахування специфіки соціально-економічного розвитку конкретного регіону.

Ключові слова: державне управління, децентралізація, реформа, децентралізація державного управління, територіальна громада, регіональний розвиток, органи самоорганізації населення.

### **U. M. Dorosh. Significance and development of population self-organization bodies for power decentralization**

The successful implementation of the decentralization reform created appropriate conditions for the reform of local self-government bodies and the territorial organization of power in Ukraine, as a result of which significant progress was achieved in the unification of territorial communities, the implementation of the principles of financial decentralization was ensured, and the redistribution of powers from the state to local self-government bodies is gradually taking place. However, significant inconsistencies and weakness of such reform are noted in terms of building an effective system of representative institutions in territorial communities and the creation and functioning of self-organization bodies of the population. It is obvious that the institution of local democracy is capable of realizing significant potential, however, in order to achieve the desired results, it is necessary to improve the current legislation and form public awareness regarding the perception of self-organization bodies of the population as a full-fledged and effective institution of influence on local decision-making. The purpose of the article is the analysis of the main factors of the development of decentralization in the context of the formation of the activities of local self-organization bodies. The analysis of the main scientific approaches to clarifying the status of self-organization bodies of the population in territorial communities and the factors of their development, as well as determining the forms of participation of the population in solving problematic issues of local importance does not allow to identify a single and unified approach, however, the main strategic directions of strengthening the institutional capacity of self-organization bodies of the population in territorial communities under such circumstances has no meaning.

Determining the status of self-organizing bodies of the population in territorial communities of Ukraine at the current stage requires legislative clarification, and the formation of promising directions for the development and functioning of self-organizing bodies of the population in territorial communities need to take into account the specifics of the socio-economic development of a particular region.

Key words: state administration, decentralization, reform, decentralization of state administration, territorial community, regional development, bodies of self-organization of the population.

**Постановка проблеми.** Сучасний стан розвитку й функціонування України як незалежної й суверенної держави характеризується наявністю значних викликів і небезпек, які становлять істотну загрозу забезпеченню її демократії. Очевидно, що органи самоорганізації населення в територіальних громадах відіграють вагомую роль в забезпеченні

демократичного розвитку країни, адже одночасно являються складовою громадянського суспільства та системи місцевого самоврядування, а в умовах повномасштабної війни російської Федерації проти України набувають особливого значення. Однак, як доводять проведені дослідження, діяльність органів самоорганізації населення в територіальних громадах характеризується низкою вагомих дестабілізуючих чинників та проблем її забезпечення, більшість із яких пов'язана із неоднозначністю щодо визначення статусу таких органів, особливостей їх формування та унормування діяльності. Зазначене свідчить про наявність проблемних аспектів інституалізації органів самоорганізації населення в територіальних громадах, що на сучасному етапі надзвичайно актуалізується та потребує активізації зусиль щодо виявлення дієвих методів та напрямків її зміцнення та важливості їх для розвитку територіальних громад і децентралізації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед дослідників питань децентралізації та розвитку територіальних громад можемо виділити праці таких вчених: В.Н. Василенко, А.А. Вдовічен, А.С. Матвієнко, Н.Р. Нижник, О. Ю. Оболенський, В. Русін, С.М. Серьогін, З.О. Сірик та інші. Питаннями досліджень розвитку та розбудови структури місцевого самоврядування, зокрема, органів самоорганізації населення займалися такі вчені: Л.В. Антонова, Л.М. Івашова, А.В. Антонов, С.В. Лізаковська, О.В. Онищенко, А. Чиркін та інші.

**Метою статті** виступає аналіз основних чинників розвитку децентралізації в контексті становлення діяльності органів самоорганізації населення на місцях та висвітлення їх потенціалу й можливостей.

**Виклад основного матеріалу.** Забезпечення державою сприятливих умов для діяльності органів самоорганізації населення в територіальних громадах поступово трансформується в один із пріоритетних стратегічних напрямків реформування системи місцевого самоврядування та реалізації основних засад державної політики стимулювання розвитку громадянського суспільства, адже саме органи самоорганізації населення в територіальних громадах спроможні забезпечити реальні можливості для розвитку місцевої демократії та вивільнити органи місцевого самоврядування від розгляду окремих питань, що мають місцеве значення, оскільки володіють правом приймати рішення організаційно-розпорядчого характеру.

Однак, необхідно зважати на той факт, що органи самоорганізації населення в територіальних громадах мають відмінності від органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зокрема, статус органів самоорганізації населення в територіальних громадах свідчить про те, що вони не є органами влади, проте, можуть одержувати від місцевих рад делеговані повноваження. З іншої сторони, створення та легалізація діяльності органів самоорганізації населення в територіальних громадах потребує дозвільної діяльності органів місцевого самоврядування, що, фактично, унеможлиблює їх віднесення до громадських організацій. Зважаючи на окреслене, можна сформулювати певні індивідуальні та своєрідні характеристики органів самоорганізації населення в територіальних громадах, а саме:

- 1) похідний характер органів самоорганізації населення в територіальних громадах від органів місцевого самоврядування;
- 2) локально-територіальний масштаб їх діяльності;
- 3) відсутність єдиної уніфікованої ієрархічної системи органів самоорганізації населення в територіальних громадах.

Очевидно, що такий статус органів самоорганізації населення в територіальних громадах дозволяє громадськості брати активну участь у вирішенні проблемних питань місцевого значення та, водночас, створюються можливості для органів місцевого самоврядування перекласти частину своїх функцій на органи самоорганізації населення щодо питань, що можуть бути успішно вирішені самим населенням. Однак, в даному контексті дуже часто виникають неузгодженості, адже зазвичай важко унормувати взаємовідносини та сфери відповідальності різних видів органів самоорганізації населення, що співіснують на одній території. За таких обставин, обумовлюється необхідність формування певної ієрархії органів самоорганізації населення в територіальних громадах, пропозицію чого ми повністю підтримуємо та позиціонуємо у власному дослідженні. Причому, вважаємо за доцільне стверджувати, що така ієрархія повинна чітко розмежовувати підпорядкування будинкових, вуличних й квартальних комітетів комітету мікрорайону, зберігаючи при цьому своїх представників на місцях.

Проте, висунута пропозиція не може бути реалізована без зміни та уточнення чинного законодавства України у даній сфері, адже, відповідно до норм Закону України «Про органи самоорганізації населення» [4], зокрема, статті 5, органи самоорганізації населення не можуть підпорядковуватися один одному. Більше того, існуюча проблема організації діяльності органів самоорганізації населення в територіальних громадах поглиблюється сукупністю інших дестабілізуючих чинників, які С. Лізаковська [1] та О. Онищенко [2] пропонують розподіляти на інституційні, функціональні, ціннісні (ідеологічні) та політичні, систематизацію яких варто здійснити на рис. 1.

Водночас зауважимо, що кожен із зазначених дестабілізуючих чинників розвитку органів самоорганізації населення в територіальних громадах під впливом викликів і небезпек посилює свою негативну дію та провокує виникнення вагомих зовнішніх та внутрішніх проблем функціонування й розвитку органів самоорганізації населення в територіальних громадах, врегулювання яких потребує, в першу чергу, унормування й удосконалення чинного законодавства щодо регулювання діяльності органів самоорганізації населення в територіальних громадах, а також в напрямку законодавчої регламентації їх статусу.

При цьому як зазначають науковці [6] «...попри певну автономність, інтереси територіальних громад є частиною загальнодержавних соціальних інтересів, котрі реалізуються в межах інтересів усього суспільства... тому дуже актуальним стає питання щодо формування локально-індивідуальних і локально-групових інтересів та їх подальшого узгодження для створення загального соціального інтересу» [6, с. 89-90], що значно впливає на самоорганізацію громад.

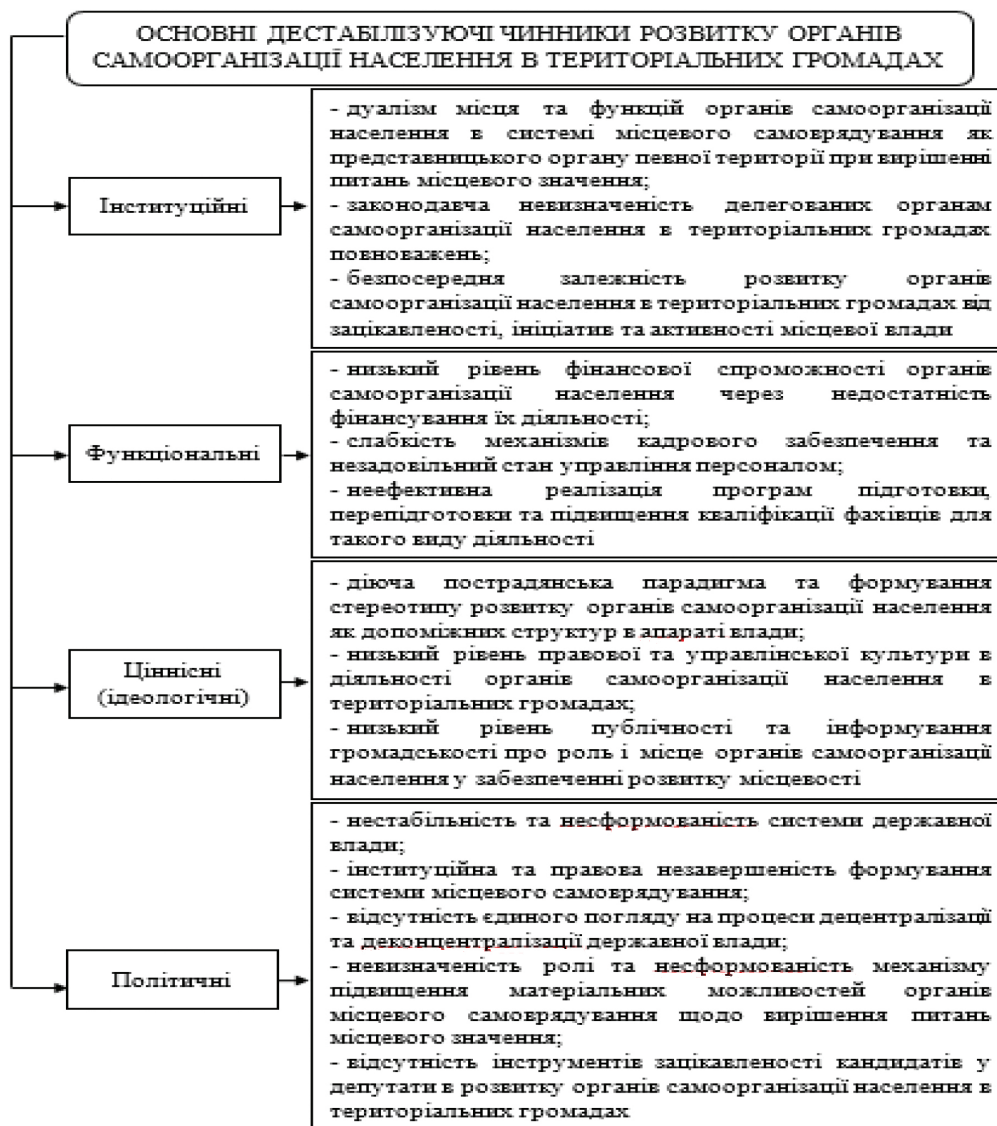


Рис. 1. Чинники розвитку ОМС в територіальних громадах

Примітка: сформовано автором на основі джерела: [1]

У даному контексті, певні позитивні зрушення вже зроблено, про що свідчить розроблення Законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» щодо удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення» [3], відповідно до якого окреслено основні стратегічні напрями посилення інституційної спроможності органів самоорганізації населення в територіальних громадах, основні вектори яких систематизуємо на рис. 2.

При цьому зазначимо, що задекларовані зміни й доповнення сприятимуть утвердженню статусу органів самоорганізації населення, а спрощення процедур їх створення й ліквідації допоможе підвищити ефективність вирішення проблем місцевого значення в територіальних громадах, адже, усунення бюрократичних процедур та відміна необхідності продовження повноважень таких органів у зв'язку із закінченням терміну повноважень відповідних місцевих рад з метою подальшої легітимізації діяльності органів самоорганізації населення в територіальних громадах, а також уникнення проблем в делегуванні повноважень створить передумови для забезпечення сталого їх розвитку на засадах демократії, публічності та прозорості.

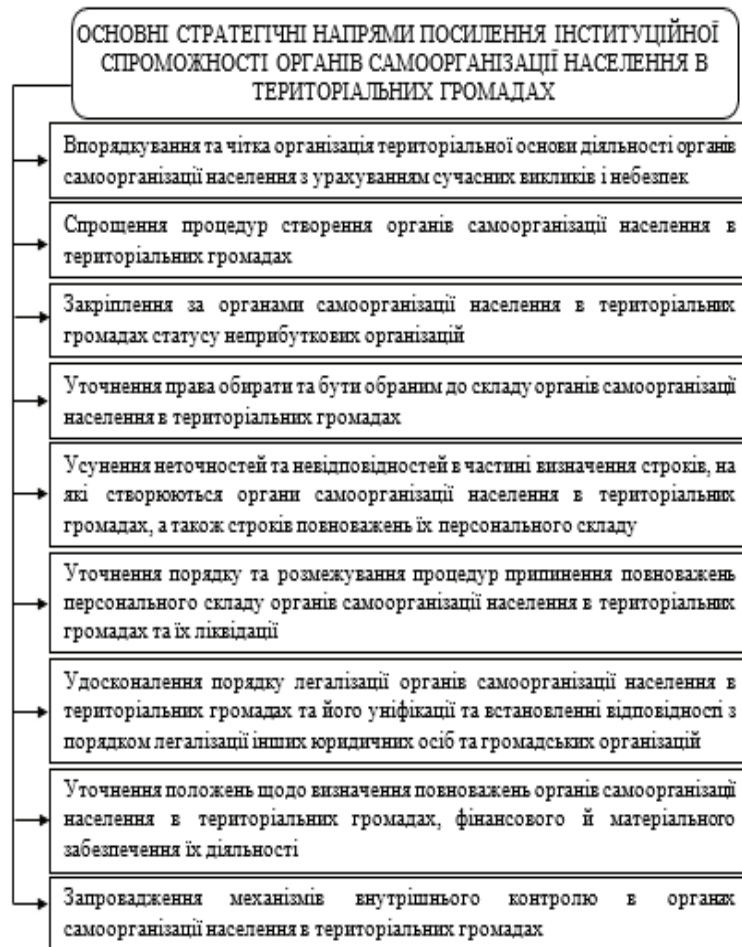


Рис. 2. Основні стратегічні напрями посилення інституційної спроможності органів самоорганізації населення в територіальних громадах

Примітка: сформовано автором на основі джерела: [3]

Більше того, істотно посилить інституційну спроможність органів самоорганізації населення в територіальних громадах законодавче закріплення за ними статусу неприбуткових організацій.

Іншою значною проблемою, що істотно знижує ефективність діяльності органів самоорганізації населення в територіальних громадах є така законодавча колізія як визначення строків, на які створюються органи самоорганізації населення в територіальних громадах та строків повноважень міських рад, невідповідність яких призводить до того, що при припиненні термінів повноважень міських рад делеговані ними повноваження органам самоорганізації населення територіальних громад не виконуються, або виконуються неналежним чином, а діяльність міських рад припиняється, внаслідок чого не досягаються бажані результати щодо розв’язання проблем місцевого розвитку конкретної територіальної громади.

Водночас, варто виділити певну обмеженість членів територіальної громади брати участь у діяльності органів самоорганізації населення на фоні її активізації на етапі створення таких органів. Зазначене доводить, що органи самоорганізації населення в територіальних громадах швидше виконують представницьку функцію, а більшість статутів територіальних громад в Україні не передбачає органи самоорганізації населення як окрему форму безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування, що доводить наявність проблеми неоднозначності їх визначення та розуміння ролі в системі органів державної влади.

Очевидно, що органи самоорганізації населення в територіальних громадах є вагомим, важливим, проте, недооціненим інструментом вирішення проблемних питань місцевого значення, що потребує свого утвердження як окремого інституту залучення громадськості до управління розвитком територіальної громади. Проведені дослідження дають підстави стверджувати, що інституалізація органів самоорганізації населення в територіальних громадах дозволить вирішити низку вагомих проблем щодо їх створення, функціонування та впливу на вирішення проблем місцевого й територіального значення. Однак, зважаючи на широкий спектр проблем інституалізації органів самоорганізації населення в територіальних громадах важливо констатувати

вплив зовнішніх та внутрішніх чинників. Тому вирішення цих проблем потребує участі вищих органів управління державою.

**Висновки.** Узагальнюючи результати проведеного дослідження щодо пошуку шляхів розбудови системи місцевого самоврядування в Україні, можна констатувати, що в даній статті здійснено узагальнення основних проблем інституалізації органів самоорганізації населення в територіальних громадах, систематизовано та окреслено перспективні напрями інституалізації органів самоорганізації населення в територіальних громадах, а також сформовано пропозиції для використання потенціалу органів самоорганізації населення в територіальних громадах України.

#### Список використаних джерел:

1. Лізаковська С.В. Розвиток органів самоорганізації населення в Україні. *Public Administration and Regional Development*. 2019. № 4. С. 379–399. URL: DOI: 10.34132/pard2019.04.08., с. 386–388.
2. Онищенко О.В. Діяльність органів самоорганізації населення як інструмент соціально-економічного розвитку територій (на прикладі м. Києва). Магістерська робота. Київ: Національна академія державного управління при Президенті України, 2015. 112 с. URL: <https://studfile.net/preview/5560648/>.
3. Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» щодо удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення: Проект Закону України 18.11.2021 р. № 6319. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=73226](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73226)
4. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 № 2625–III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>.
5. Чиркін А. Органи самоорганізації населення: зарубіжний досвід: аналітична записка. ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення». 11 с. URL: <https://drive.google.com/file/d/1KKH3bbNOBltNMvHlzdJUC3beaLVkJnH/view>.
6. Антонова Л., Івашова Л., Антонов А., Проблеми децентралізації та розвитку територіальних громад в Україні: соціальні аспекти. *Інвестиції: практика та досвід*. 2023. № 17. С. 87-95 DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2023.17.87> URL: <https://nayka.com.ua/index.php/investplan/article/view/2046/2070>

#### References:

1. Lizakovska S. V. (2019) *Rozvytok orhaniv samoorganizatsiyi naseleण्या v Ukrayini*. [Development of bodies of self-organization of the population in Ukraine] *Public Administration and Regional Development*. [Public Administration and Regional Development]. 4, 379–399. DOI: 10.34132/pard2019.04.08 [in Ukrainian].
2. Onyshchenko O. (2015) *Diyal'nist' orhaniv samoorganizatsiyi naseleण्या yak instrument sotsial'no-ekonomichnoho rozvytku terytoriy (na prykladi m. Kyieva)* [Activities of self-organization bodies of the population as a tool for socio-economic development of territories (on the example of the city of Kyiv)] *Natsional'na akademiya derzhavnoho upravlinnya pry Prezidentovi Ukrayiny*, [Master thesis. National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. Kyiv. 112 p. [in Ukrainian].
3. VRU (2021) *Pro vnesennya zmin do Zakonu Ukrayiny «Pro orhany samoorganizatsiyi naseleण्या» shchodo udoskonalennya poryadku orhanizatsiyi, diyal'nosti ta prypynennya orhanu samoorganizatsiyi naseleण्या: Proyeht Zakonu Ukrayiny* [Draft Law of Ukraine On the introduction of amendments to the Law of Ukraine "On Bodies of Self-Organization of the Population" regarding the improvement of the order of organization, activity and termination of the body of self-organization of the population]. Retrieved from: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=73226](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73226) [in Ukrainian].
4. VRU (2001) *Pro orhany samoorganizatsiyi naseleण्या: Zakon Ukrayiny* [Law of Ukraine about bodies of self-organization of the population] Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>. [in Ukrainian].
5. Chyrkin A. *Orhany samoorganizatsiyi naseleण्या: zarubizhnyy dosvid: analitychna zapyska. VHO «Asotsiatsiya spryannya samoorganizatsiyi naseleण्या»*. [Bodies of self-organization of the population: foreign experience: analytical note. NGO "Association for the Promotion of Self-Organization of the Population"]. 11 p. Retrieved from: <https://drive.google.com/file/d/1KKH3bbNOBltNMvHlzdJUC3beaLVkJnH/view>. [in Ukrainian].
6. Antonova L., Ivashova L., Antonov A. (2023) *Problemy detsentralizatsiyi ta rozvytku terytorial'nykh hromad v Ukrayini: sotsial'ni aspekty*. [Problems of decentralization and development of territorial communities in Ukraine: social aspects]. *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*. [Investments: practice and experience]. No. 17. P. 87-95 DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2023.17.87> URL: <https://nayka.com.ua/index.php/investplan/article/view/2046/2070> [in Ukrainian].