

УДК 342.32

DOI <https://doi.org/10.32837/npnuola.v27i0.684>*Н. В. Мішина*

## **ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ: ТИПОЛОГІЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ МІКРОКОЛЕКТИВІВ**

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі муніципальної реформи в Україні, мабуть, найменшу увагу вчених привертає такий елемент системи місцевого самоврядування, як органи самоорганізації населення; те ж саме зауваження можна адресувати і законодавцю. І справді, під час розгляду статусу органів самоорганізації населення як елементу системи місцевого самоврядування в Україні привертає увагу відсутність численних доктринальних досліджень цього інституту та недостатній розвиток відповідної нормативно-правової бази.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Для написання статті використовувались праці І.Є. Кокарева, Ю.В. Філіпова, Т.Т. Авдеевої, які присвячені територіальним колективам (положення, які стосуються територіальних колективів, видавалося можливим застосувати за аналогією до територіальних мікроколективів). Дослідження, які стосуються територіальних мікроколективів, на цьому етапі розвитку національної науки відсутні, крім досліджень автора цієї статті (наприклад, [1–3]).

**Метою статті** є сприяння введенню в доктринальний та нормативний обіг терміна «територіальний мікроколектив» для визначення кола осіб, інтереси яких представляє орган самоорганізації населення, та розвинення доктрини територіальних мікроколективів шляхом їхньої типологізації та класифікації.

**Виклад основного матеріалу.** На думку автора, територіальні мікроколективи – це складові частини територіальних колективів. Відповідно, основною ознакою територіального мікроколективу є те, що територія, на якій існує територіальний мікроколектив, завжди знаходиться в межах населеного пункту. При цьому її границі не співпадають з границями діяльності будь-якого органу місцевого самоврядування. Члени територіального мікроколективу – це фізичні особи (громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства), які мають місце проживання на відповідній території. Між членами територіального мікроколективу існують відносно стійкі прями соціальні зв'язки.

Насамперед підставою для класифікації є кількість членів територіального мікроколективу, які мають право голосу на місцевих виборах. Усі проблемні питання, які виникають у членів територіальних мікроколективів, можна розділити на дві групи. До першої групи належать ті, для вирішення яких необхідним є прийняття членами територіального мікроколективу відповідного рішення та забезпечення його реалізації виключно власними силами. Наприклад, у разі, коли жителі певного будинку збирають грошові кошти на ремонт вхідних дверей, на освітлення холу і т.ін. та запрошуюють відповідних фахівців.

Для вирішення проблем, які належать до іншої групи, є необхідність залучення органів державної влади, органів місцевого самоврядування тощо. У таких випадках може виникнути необхідність надання волевиявленню членів територіального мікроколективу зумовленої законодавством правової форми, часто шляхом проведення загальних зборів або конференції жителів. Право брати участь у них мають члени територіального мікроколективу, які мають право голосу на місцевих виборах. І якраз відомості стосовно кількості жителів, які мають активне виборче право на місцевих виборах, дають інформацію про те, яка саме організаційна форма (загальні збори чи конференція) буде більш прийнятною. З об'єктивних умов досить проблематичним буде забезпечити приміщення, реєстрацію, можливість обговорювання рішення, якщо на загальних зборах будуть присутні більш ніж 50–80 осіб. З огляду на те, що не всі члени територіального мікроколективу, які мають право голосу на місцевих виборах, будуть зацікавлені у розгляді та обговоренні відповідного питання або будуть мати можливість взяти участь у зборах тощо, можна вважати, що проведення загальних зборів буде, як правило, ефективним у разі якщо територіальний мікроколектив має не більш як 150 членів, які мають право голосу на місцевих виборах. В іншому разі, скоріше за все, доцільнішим буде проведення не загальних зборів, а конференції жителів.

До речі, стосовно *територіальних колективів* (курсив наш – Н.М.), до складу яких входить не більш як 150 членів, які мають право голосу на місцевих виборах, автор вважає ефективним введення для них єдиної, спрощеної форми місцевого самоврядування (у такому разі може бути використаний у тому числі відповідний досвід Сполученого Королівства) [4, с. 103].

Звичайно, класифікація територіальних мікроколективів за кількістю їхніх членів, які мають право голосу на місцевих виборах, не буде водночас давати уявлення про загальну кількість членів територіального мікроколективу, тобто кількість фізичних осіб (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства), які мають місце проживання на відповідній території. При цьому для того щоб інтегруватися до складу територіального мікроколективу, такі особи повинні проживати на певній території більш-менш тривалий період. У разі визначення мінімальної тривалості періоду проживання оптимальним видається використання норм чинного законодавства України. Так, у Законі України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» поняття «місце проживання» визначено як «адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком понад шість місяців на рік» [5].

Однак така класифікація за кількістю членів територіального мікроколективу надасть лише кількісні показники, лише статистичну інформацію про його розмір. А тому видається, що класифікація за цією ознакою не буде мати ані доктринального, ані нормативного значення.

Пропозиція використати таку підставу для класифікації територіальних мікроколективів зумовлюється тим, що територіальні мікроколективи є складовими частинами територіального колективу. Отже, територіальні мікроколективи існують тільки в межах населених пунктів – сільських або міських поселень. Враховуючи вид населеного пункту, в межах якого існує територіальний мікроколектив, доцільним видається виділяти:

- територіальні мікроколективи сільської місцевості;
- міські територіальні мікроколективи.

Необхідність такої класифікації зумовлена, по-перше, наявністю багатьох розбіжностей між міськими та сільськими місцевостями. Як зазначають дослідники, «головним фактором, а точніше, матеріальною основою соціально-економічних та культурно-побутових розбіжностей між містом та селом є різний рівень розвитку виробничих сил» [6, с. 3–4]. По-друге, це різниця у якісних характеристиках відносно стійких прямих соціальних зв'язків між членами територіальних мікроколективів, адже «сусідська взаємодопомога та підтримка завжди були характерною рисою сільського життя» [7, с. 59]. І цим сільські населені пункти принципово відрізняються від міських населених пунктів. Наприклад, досліджуючи місцеві співтовариства в такій високоурбанізованій країні, як США, Ю.В. Філіпов та Т.Т. Авдеева зазначають, що спеціалісти з розвитку місцевих співтовариств у США «надають допомогу людям в освоєнні нової системи соціальних цінностей, у прилаштуванні нових мешканців міст, які прибувають із американського села або із-за кордону, до нової виробничої діяльності, нового етнічного складу сусідських співтовариств, до нової концентрації економічної та політичної влади...» [8, с. 28]. Отже, відмінності між сільськими та міськими населеними пунктами є справді істотними, якщо ті, хто переїздить із села до міста в межах своєї рідної країни, привертають таку саму увагу фахівців з адаптації населення, як і іммігранти, та також отримують відповідну допомогу, переважно психологічну.

Територіальні мікроколективи сільської місцевості стосовно України видається доцільним поділити на сільські територіальні мікроколективи та селищні територіальні мікроколективи. Якщо застосовувати цю класифікацію до інших держав, то поділ на територіальні мікроколективи сільської місцевості та міські територіальні мікроколективи буде зберігатися, але залежно від адміністративно-територіального поділу держави будуть інші, ніж в Україні, види територіальних мікроколективів сільської місцевості та, можливо, з'являться підстави для деталізації видів міських територіальних мікроколективів.

До територіальних мікроколективів є доцільним застосовувати таку характеристику територіального колективу (або сусідського співтовариства, як у роботах наведених нижче авторів), як життєздатність. Так, І.Є. Кокарев відзначає, що «живу громаду характеризують розвинуті сусідські зв'язки, не тільки тісні сусідські взаємини, <...> але й об'єднання жите-

лів, які взаємодіють за інтересами та за наявності проблем» [8, с. 32]. Але критеріїв життєздатності в своїх працях він не наводить, тому є не досить зрозумілим, які самі сусідські співтовариства слід вважати життєздатними.

В Україні ті територіальні мікроколективи, інтереси членів яких представляють органи самоорганізації населення, завжди належатимуть до першої групи, тобто до групи територіальних мікроколективів, які мають свої постійно діючі органи. Адже Закон України від 11.07.2001 року «Про органи самоорганізації населення» передбачає, що формою роботи органу самоорганізації населення є засідання, які скликаються в міру необхідності, але не рідше одного разу на квартал (стаття 19). Додатково до цієї групи належать територіальні мікроколективи, які не легалізували ті органи, які представляють їхні інтереси, але такі органи існують та є постійно діючими.

Повертаючись до питання життєдіяльних сусідських співтовариств, зазначимо, що більш детально життєздатне сусідське співтовариство розглядають С. Шонберг та Р. Розенбаум, визначаючи його у своїх працях як «таке співтовариство, жителі якого об'єднуються, щоб впливати на різні аспекти місцевого соціального порядку, де жителі ставлять цілі колективного життя і де у них є можливість для досягнення цих цілей». На їхню думку, «для того щоб мікрорайон можна було вважати життєздатним, на його території, крім усього іншого, повинні існувати: таке сусідське співтовариство, яке має досить впливу для того, щоб випрацювати загальне бачення майбутнього свого співтовариства, впливати на політику місцевої адміністрації і на прийняття владних рішень, які стосуються місцевого життя; такі органи громадського самоврядування, які здатні створити та підтримувати конструктивні відносини з усіма службами, що забезпечують життєдіяльність, з агентствами і департаментами, які діють на його території, із власниками муніципальних, державних, приватних та громадських ресурсів» [9, с. 32–33].

Таким чином, як критерій життєздатності сусідського співтовариства пропонується розглядати активну діяльність як самого сусідського співтовариства, так і створеного ним органу, який представляє його інтереси. За аналогією, критерієм життєдіяльності територіального мікроколективу буде активна діяльність як самого територіального мікроколективу, так і створеного ним органу, який представляє його інтереси.

Зауваження викликає лише термін «життєздатний територіальний мікроколектив» як не досить наукообразний та такий, що носить оціночний характер. З урахуванням сутності пропозиції видається доцільним класифікувати територіальні мікроколективи не на такі, що є життєдіяльними, та не є такими, а залежно від наявності або відсутності у них власних легалізованих органів.

Запропонована вище класифікація видається доцільною тому, що наявність у складі територіального колективу територіальних мікроколективів зі своїми легалізованими органами (іншими словами, з органами самоорганізації населення) може бути критерієм рівня соціальної зрілості членів цього територіального колективу. Крім того, вона вказує на певні особливості, які може мати організація діяльності відповідної місцевої ради, адже є можливими передача коштів відповідного місцевого бюджету, здійснен-

ня контролю за фінансовою діяльністю органу самоорганізації населення в межах своїх повноважень, делегування органу самоорганізації населення деяких повноважень місцевої ради, сприяння здійсненню органами самоорганізації населення їхніх повноважень, координація діяльності органів самоорганізації населення тощо.

**Висновки.** У процесі дослідження територіальних мікроколективів видається доцільним класифікувати їх за такими підставами: за кількістю членів територіального мікроколективу, які мають право голосу на місцевих виборах; за видом населеного пункту, в межах якого існує територіальний мікроколектив; за наявністю або відсутністю у територіального колективу власних легалізованих органів (органів самоорганізації населення); за наявністю або відсутністю у територіального мікроколективу власних постійно діючих органів.

Перспективи подальших розвідок у такому напрямі видаються у доцільності виявлення впливу істотних характеристик територіальних мікроколективів, за якими проводилась їхня класифікація, на органи самоорганізації населення, які представляють інтереси їхніх членів.

Як зазначалось вище, за законодавством України інтереси територіального мікроколективу можуть захищати у разі їх створення органи самоорганізації населення. Тому, безперечно, певні класифікації територіальних мікроколективів матимуть доктринальне та практичне значення під час класифікації видів органів самоорганізації населення.

#### Література

1. Мішина Н.В. Муніципальна реформа в Україні: стан і перспективи. *Право України*. 2018. № 4. С. 126–138.
2. Мішина Н.В. Конституційна регламентація місцевого самоврядування в Україні: сучасність та перспективи. *Публічне право*. 2015. № 3. С. 67–72.
3. Мішина Н.В. Законопроекти для розвитку локальної демократії в Україні. *Юридичний вісник*. 2014. № 2. С. 36–40.
4. Мишина Н.В. Муниципальное управление в США и в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии: сравнительно-правовое исследование : дис. ... канд. юр. наук. Одеса, 2002. 226 с.
5. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11.12.2003 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. №15. Ст. 232.
6. Хореев Б.С., Лихоед В.Н. Житель села – работник города. Москва : Финансы и статистика, 1982. 95 с.
7. Кокарев И.Е. Соседские сообщества: путь к будущему России. Москва : Прометей, 2001. 248 с.
8. Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства : учебник. Москва : Дело, 2000. 264 с.
9. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.2001 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 48. Ст. 254.
10. Schoenberg S., Rosenbaum P. Neighbourhoods that Work: Sources for Viability in the Inner City. Rutgers University Press, 1980. Цит. за: Кокарев И.Е. Соседские сообщества: путь к будущему России. Москва : Прометей, 2001. 248 с.

### А н о т а ц і я

**Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення в Україні: типологія та класифікація територіальних мікроколективів.** – Стаття.

Органи самоорганізації населення за рахунок активізації інтересу населення до місцевих справ, місцевих проблем та до пошуку оптимальних шляхів їх вирішення сприяють підвищенню рівня громадської свідомості і подальшому розвитку громадянського суспільства в Україні. Саме тому видається доцільним звернути увагу на доктринальне забезпечення функціонування інституту самоорганізації населення у частині територіальних мікроколективів.

Метою статті є сприяння введенню в доктринальний та нормативний обіг терміна «територіальний мікроколектив» для визначення кола осіб, інтереси яких представляє орган самоорганізації населення, та розвинення доктрини територіальних мікроколективів шляхом їхньої типологізації та класифікації.

Територіальний мікроколектив – це з'єднані відносно стійкими соціальними зв'язками жителі населеного пункту або його частини, границі якої не співпадають з границями діяльності будь-якого органу місцевого самоврядування.

У процесі дослідження територіальних мікроколективів видається доцільним класифікувати їх за такими підставами:

- за кількістю членів територіального мікроколективу, які мають право голосу на місцевих виборах (на невеликі територіальні мікроколективи (територіальний мікроколектив налічує до 150 членів, які мають право голосу на місцевих виборах) та великі територіальні мікроколективи (територіальний мікроколектив налічує більш як 150 членів, які мають право голосу на місцевих виборах));

- за видом населеного пункту, в межах якого існує територіальний мікроколектив (на територіальні мікроколективи сільської місцевості та міські територіальні мікроколективи);

- за наявністю або відсутністю у територіального колективу власних легалізованих органів – органів самоорганізації населення (на територіальні мікроколективи, які мають свої легалізовані органи та територіальні мікроколективи, які не мають своїх легалізованих органів);

- за наявністю або відсутністю у територіального мікроколективу власних постійно діючих органів (на територіальні мікроколективи, які мають свої постійно діючі органи та територіальні мікроколективи, які не мають своїх постійно діючих органів).

*Ключові слова:* вуличні комітети, будинкові комітети, муніципальне управління, самоорганізація населення, населення, територіальна громада.

### S u m m a r y

**Mishyna N. V. Bodies of self-organization of the population: typology and classification of territorial micro-collectives.** – Article.

Bodies of self-organization of the population, by activating the interest of the population in local affairs, local problems and to find optimal ways to solve them, contribute to raising public awareness and further development of civil society in Ukraine. That is why it seems expedient to pay attention to the doctrinal support of the functioning of the institution of self-organization of the population – in terms of territorial micro-collectives.

The purpose of the article is to promote the introduction into doctrinal and normative circulation of the term “territorial micro-collective” to define the range of persons whose interests are represented by the body of self-organization of the population, and the development of the doctrine of territorial micro-collectives.

Territorial micro-collectives are residents of a settlement or a part of it connected by relatively stable social ties, the boundaries of which do not coincide with the boundaries of the activity of any local self-government body.

In the process of research of territorial micro-collectives it seems expedient to classify them on the following grounds:

- by the number of members of the territorial micro-collective who have the right to vote in local elections (for small territorial micro-collectives there are up to 150 members who have the right to vote in local elections) and large territorial micro-collectives (territorial micro-collectives which have more than 150 the right to vote in local elections));

- by type of settlement, within which there is a territorial micro-collective (for territorial micro-collectives of rural areas and urban territorial micro-collectives);

– in the presence or absence of the own legalized bodies – bodies of self-organization of the population (for territorial micro-collectives that have their own legalized bodies and territorial micro-collectives that do not have their own legalized bodies);

– in the presence or absence of the territorial micro-collective of its own permanent bodies (for territorial micro-collectives that have their own permanent bodies and territorial micro-collectives that do not have their own permanent bodies).

*Key words:* street committees, house committees, municipal government, self-organization of the population, population, territorial collective.