

Регіональне управління та місцеве самоврядування

УДК 342.25

**Овсієнко Катерина Сергіївна**

*студентка факультету адвокатури*

*Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

**Овсиенко Екатерина Сергеевна**

*студентка факультета адвокатуры*

*Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого*

**Ovsienko Ekaterina**

*Student of the Faculty of Advocacy of the*

*Yaroslav Mudryi National Law University*

## **СТАТУТ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ – ЗАПОРУКА**

### **ЕФЕКТИВНОСТІ**

## **УСТАВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОБЩИНЫ - ЗАЛОГ**

### **ЭФФЕКТИВНОСТИ**

## **STATUTE OF THE TERRITORIAL COMMUNITY – GUARANTEE OF EFFICIENCY**

***Анотація.** У статті проаналізовано результати впровадження реформи децентралізації в Україні станом на 2018 рік. Проведено аналіз співпраці місцевого самоврядування та громадянського суспільства. Розглянуто проблеми, які сьогодні існують у відносинах між територіальною громадою та місцевою владою, та запропоновано шлях усунення цих недоліків. Обґрунтовано необхідність забезпечення здійснення механізмів демократії участі на рівні територіальних громад. Запропоновано обов'язковість прийняття статуту територіальної громади, а також визначення питань, що мають бути першочергово врегульовані в цьому документі.*

**Ключові слова:** *місьцеве самоврядування, децентралізація, територіальна громада, статут територіальної громади, демократія участі.*

**Аннотація.** *В статье проанализированы результаты внедрения реформы децентрализации в Украине по состоянию на 2018 год. Проведено анализ взаимодействия местного самоуправления и гражданского общества. Рассмотрены проблемы, которые сегодня существуют в отношениях между территориальной общиной и местной властью, предложено путь усовершенствования. Обоснована необходимость обеспечения механизмов демократии участия на уровне территориальной общины. Предложена обязательность принятия статута территориальной общины, а также вопросы, которые должны быть первоочередно урегулированы в этом документе.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, децентрализация, территориальная община, устав территориальной общины, демократия участия.*

**Summary.** *The article analyzes the results of the implementation of the decentralization reform in Ukraine as of 2018. The analysis of cooperation between local government and civil society. The problems that exist today in the relationship between the territorial community and the local authorities are considered, and a way of eliminating these defects is proposed. The necessity of ensuring mechanisms for participatory democracy at the level of the territorial community is substantiated. Proposes duty to adoption of the statute of the territorial community. The proposed issues that should be regulated by the statute.*

**Key words:** *local self-government, decentralization, territorial community, charter (local constitution, local act), participation democracy.*

**Постановки проблеми.** Сьогодні в Україні триває процес децентралізації, який передбачає поміж іншим розширення повноважень органів місцевого самоврядування. З метою ефективної реалізації цих повноважень важливою є співпраця населення новоутворених громад з органами місцевого самоврядування. На нашу думку, ця співпраця має бути врегульована статутом територіальної громади, прийняття якого є не обов'язковим. Така позиція позбавляє громади права брати участь в управлінні й мінімізує можливість втілення механізмів демократії участі на практиці. Відповідно, науковою проблемою є вдосконалення законодавства стосовно територіальних статутів.

**Стан дослідження.** Проблеми статутів територіальних громад аналізувалися такими вченими, як Б.Ц. Жалдасов, І.В. Ідесіт, Н.О. Чудик, О.В. Батанов, О.Є. Нікітіна, О.С. Орловський, О.С. Шургіна, П.М. Любченко.

**Метою статті** є визначення проблем реалізації статутів територіальної громади на практиці, з'ясування значення цих механізмів для ефективності місцевого самоврядування та розгляд поняття «демократія участі».

**Виклад основного матеріалу.** Термін «демократія участі» був розроблений політологом Керолом Пейтманом, в процесі формування концепції партисипативної демократії. На думку прихильників цієї теорії, широка участь освічених мас у суспільному процесі, децентралізація і контроль над ухваленням найважливіших рішень можуть поліпшити перспективи досягнення дійсної свободи і рівності або хоч би примирити іманентні суперечності цих понять у демократичній теорії і практиці [12].

Демократія участі (інакше: демократія співучасті, партисипативна, партисипаторна демократія) – це такий вид демократії, який передбачає безпосередню участь членів територіальної громади в управлінні громадою (або: громадян – в управлінні державою), тобто у процесах

підготовки, ухвалення управлінських рішень та контролю їх реалізації [3]. Як зазначає французький філософ Ален де Бенуа, демократія – це участь громадян у суспільному житті. Суспільство демократичне настільки, наскільки великий в ньому відсоток цієї участі. Брати участь – означає відчувати себе частиною цілого, займати активну позицію, зумовлену цією приналежністю [5].

Початком докорінних змін у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування став 2014 рік; це рік початку реформи децентралізації. Ця реформа має бути реалізована повністю у 2020 році, на даний момент її впровадження триває. Але навіть сьогодні вже можна наголосити, що вона змінила життя українців на краще.

Демократія не може бути життєздатною та стабільною без сильного, потужного місцевого самоврядування. На сьогоднішній день втілюються у життя головні засади побудови місцевого самоврядування, закріплені в Європейській хартії місцевого самоврядування [3]. На місцевому рівні відбувається активне залучення громадян до прийняття рішень і розв'язання проблем місцевого рівня. Разом з цим відбувається усвідомлення демократичних цінностей, прав людини, верховенства права.

Суть цієї реформи полягає в розширенні компетенції органів місцевого самоврядування, зростанні місцевих бюджетів і локальній відповідальності за ефективність роботи – тобто відповідальності на місцях. З впровадженням цієї реформи зросли ресурси для розвитку окремих територій і зменшилася залежність місцевих громад від центральних органів державної влади.

Ця реформа – всеохоплююча і комплексна, адже стосується всіх сфер життя населення. Децентралізація стосується питання утримання інфраструктури (надання комунальних, адміністративних послуг, ремонт доріг, реставрація будівель тощо), соціальних потреб в сфері освіти та медицини, тобто найважливіших сфер життя населення.

Сьогодні побудова органів місцевого самоврядування та їх функціонування має на меті поглиблення співпраці громадянського суспільства і органів, що мають владні повноваження. Такі заходи стимулюють свідоме ставлення до прийняття рішень. Це забезпечує реалізацію рішень відповідно до потреб членів окремої місцевої громади.

Велике значення має ставлення громадян до цієї реформи, адже вона не може бути дієвою та успішною без належної підтримки з боку населення. Фонд “Демократичні ініціативи” імені Ілька Кучеріва провів загальнонаціональне опитування на тему «Громадська думка населення щодо реформи децентралізації», результати показали, що підтримка кроків влади щодо децентралізації переважає над негативним ставленням до реформи. Зокрема, таку підтримку висловили 43% опитаних (в червні 2017 року – 42%), тоді як негативно до діяльності влади у цій сфері ставиться лише 22% (у 2017 році – 27%). Прихильники реформи децентралізації переважають у всіх макрорегіонах, за винятком Сходу (тут рівень підтримки становить лише 24%, а негативне ставлення задекларували 29%). Найбільшої підтримки політика децентралізації знайшла на Заході (53%) [2].

Основою реформи децентралізації є створення свідомого громадянського суспільства, що прагне розвитку і об’єднується для ефективного вирішення нагальних питань, діє з оглядом на перспективу. Щодо територіальної основи для здійснення місцевого самоврядування жителями населених пунктів, що розташовані в межах певної території, формування і діяльності органів місцевого самоврядування базується на об’єднанні громад. Загалом добровільне об’єднання територіальних громад за даними соціологічного дослідження має підтримку 39% населення, негативне ставлення ж висловили 28% опитаних. Натомість майже третина опитаних не визначалися в цьому питанні [2].

Практична реалізація процесу об'єднання була розпочата в середині 2015 року, таким чином можемо проаналізувати результати трьохрічної роботи. Згідно з моніторингом процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 листопада 2018 року кількість об'єднаних територіальних громад складається в 865 формувань [6]. Це можна побачити на рис. 1:



Рис. 1

Для ефективного впровадження реформи необхідне розуміння її суті та підтримки з боку різних учасників процесу – посадових осіб органів державної влади і місцевого самоврядування, фахових експертів, представників ЗМІ, громадськості.

Зосередимо увагу на проблемах, які існують на даний момент в функціонуванні територіальних громад. Головною проблемою є відсутність чіткої регламентації взаємовідносин між громадою та місцевою владою, що може розглядатися як не дотримання одного з основних принципів реалізації реформи децентралізації – відповідальності на місцях, відсутність контролю перед громадою.

Місцеві органи влади розпоряджаються сільським/селищним/міським бюджетом, майном територіальної громади на власний розсуд, при цьому не запитуючи думки населення(територіальної громади), але в її інтересах.

У Європейській хартії місцевого самоврядування [3], схваленій державами - членами Ради Європи у жовтні 1985 року та ратифікованій

Верховною Радою України у 1997 році, положення стосовно демократії участі знайшли свій подальший розвиток [1].

Вже у Преамбулі Хартії задекларовано, що «право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які визнаються всіма державами – членами Ради Європи» та висловлена переконаність у тому, що «це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні» [3].

Нормативно-правовою базою української демократії участі також є Закон України (далі - ЗУ) «Про доступ до публічної інформації» [7], ЗУ «Про інформацію» [9], ЗУ «Про звернення громадян» [8], ЗУ «Про органи самоорганізації населення» [11], ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [10], а також внутрішні положення, статuti, рішення місцевих рад тощо.

Обізнаність громадян має дуже велике значення, адже для того, щоб впливати треба бути знайомим з порядком та процедурою подання різних видів звернень до органів місцевого самоврядування. Безпосередня участь громадян в суспільних процесах, в управлінні громадою особисто - це пряме свідчення демократичності українського суспільства України в цілому. Натомість є зворотні аспекти, які виступають у відповідальності перед громадою та можливість участі громадян у прийнятті рішень.

Для цього на базі громад створюються інститути участі громадян, які покликані забезпечити співпрацю з владою. Найпоширенішими формами участі мешканців у формуванні та реалізації місцевої політики є індивідуальні звернення та колективні (ініційовані групою осіб). Це такі форми звернень: петиції, публічні консультації, громадські слухання та ін. Ці нові форми громадської участі підсилюють інтерес та зацікавленість громадськості – вони є проявом демократії країни. Забезпечення таких механізмів означає можливість захисту своїх прав, реалізації свобод та задоволення інтересів.



Створення дієвих механізмів досягнення певних результатів здійснюється через підвищення рівня ефективності територіальної громади. Ця ефективність визначається сукупністю показників: рівнем ідентифікації жителів як членів громади, наявністю громадської інфраструктури (громадських організацій), кількістю реалізованих ініціатив громадськості, ефективною взаємодією із засобами масової інформації та інше.

Ефективність громади неможлива без громадської участі у процесі управління. Загальнонаціональні акти встановлюють головні принципи, засади, загальну процедуру реалізації цих механізмів. Проте питання чіткої регламентації законодавець залишив за місцевими радами шляхом прийняття статутів окремих територіальних громад. Місцеві ради, у свою чергу, нерідко ігнорують право на прийняття статуту територіальної громади, користуючись тим, що воно не є обов'язковим. Це позбавляє громадян реальної можливості контролювати органи місцевої самоврядування та брати участь в управлінні. З огляду на це питання, вважаємо, доречним обов'язкове затвердження статутів територіальних громад (можливе використання терміну «локальних конституцій»).

Відповідно до ч.1 ст.19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» «з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього Закону може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста» [10].

Статут територіальної громади – це фактичні норми демократії на місцевому рівні. В цьому документі закладаються основні принципи та правила, за якими функціонує місто, міська рада співпрацює з громадою міста і механізми відповідальності перед громадою. Статут – це форма суспільного договору на рівні міста, села або селища, який формує



громаду як єдину спільноту. Статут не може суперечити Конституції України та законам України, приймається на їх основі [4].

Одним із питань статуту має бути бюджет – адже в ньому мають бути урегульовані принципи прийняття плану розподілу бюджетних коштів, процедури погодження такого плану з громадою. Це дозволить громадянам розуміти напрям дії органів місцевого самоврядування, і одночасно таке публічне прийняття бюджету дозволить прослідкувати процес перетворення і введе в дію принципу відповідальності місцевих органів влади перед громадою. Посилюючи громадську участь, посилюється демократія, оскільки громадяни усвідомлюють, що можуть поліпшити певні речі та впливати на процеси. Це також дуже позитивно впливає на боротьбу з корупцією, адже контроль громадськості стає допоміжним засобом виявлення, попередження та боротьби з таким видом злочинної діяльності.

Всі питання місцевої демократії також мають бути чітко врегламентовані у статуті. Повинні бути прописані такі процедури: місцеві ініціативи, громадські слухання, громадська експертиза, консультації з громадськістю, створення та діяльність органів самоорганізації населення (квартильних та районних комітетів тощо), порядок звітування міського голови, постійних комісій та депутатів міської ради.

**Висновок** Статут територіальної громади – необхідний елемент ефективності територіальної громади, що врегульовує найважливіші аспекти взаємодії населення міста/села/селища з органами місцевого самоврядування.

Після завершення втілення реформи децентралізації в життя та визнання статуту громади – обов'язковим актом, Україна стане країною, рушійною силою якої є не окремі політики і чиновники, а сильні громади. Цей шлях є першим кроком для створення сильної єдиної країни.

## Література

1. Абрам'юк І.І. Демократія участі: механізми громадської участі на місцевому, регіональному та національному рівнях – Київ: Всеукраїнська мережа фахівців та практиків з регіонального і місцевого розвитку, 2014. – 50 с.
2. Громадська думка населення щодо реформи децентралізації [Електронний ресурс] / Фонд “Демократичні ініціативи” імені Ілька Кучеріва. – 2018. – Режим доступу: <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-dosyagnennya-i-problemi-otsinki-gromadyan>
3. Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 / Юридична енциклопедія : [в 6-ти т.] / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. — К. : Українська енциклопедія, 1998. — ISBN 966-749-200-1.
4. Конституційні територіальні громади: Тергромади як юридичні особи публічного права [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://terhromady.info/home/statut-terytorialnoyi-hromady/>
5. Любченко О. О. Демократія участі як прояв політичної активності / Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2016. – №32. – С. 23–34.
6. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10.11.2018 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт децентралізації (<https://decentralization.gov.ua>). – 2018. – Режим доступу: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/333/10.11.2018.pdf>
7. Про доступ до публічної інформації Закон України № 2939-VI від 13.01.2011 в редакції 01.05.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>

8. Про звернення громадян Закон України № 393/96-ВР від 02.10.1996 в редакції 11.10.2018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>
9. Про інформацію Закон України № 2657-ХІІ від 02.10.1992 в редакції 01.01.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>
10. Про місцеве самоврядування в Україні Закон України № 280/97-ВР від 21.05.2017 в редакції 04.11.2018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
11. Про органи самоорганізації населення Закон України № 2625-ІІІ від 11.07.2001 в редакції 04.11.2018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2625-14>
12. Сучасні теорії демократії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://pidruchniki.com/1904092455254/politologiya/suchasni\\_teoriyi\\_demokratiyi](https://pidruchniki.com/1904092455254/politologiya/suchasni_teoriyi_demokratiyi)

### **References**

1. Abramyuk I.I. Democracy of Participation: Mechanisms of Civic Participation at Local, Regional and National Levels - Kyiv: All-Ukrainian Network of Specialists and Practitioners for Regional and Local Development, 2014 - 50 p.
2. Gromadska Dumka population of the city reform of decentralization [Electronic resource] / Foundation "Democratic Initiatives" and imenka Ilka Kucheriva. - 2018. - Access mode: <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-dosyagnennya-i-problemi-otsinki-gromadyan>
3. European charter mistsevoi cams 1985 1985 / Legal encyclopedia: [in 6 t.] / Ed. count Yu. S. Shemsuchenko (interd.) [Ta in.]. - K.: Ukrainian encyclopedias, 1998. - ISBN 966-749-200-1.

4. Constitutional territorial communities: Terg communities as legal entities of public law [Electronic resource]. - Access mode: <http://terhromady.info/home/statut-terytorialnoyi-hromady/>
5. O. Lyubchenko Democracy of participation as a manifestation of political activity / State construction and local self-government. - 2016 - №32. - P. 23-34.
6. Monitoring the process of decentralization of the power and reforming local self-governance by the state as of 11.10.2018 [Electronic resource] / The official website for decentralization (<https://decentralization.gov.ua>). - 2018. - Access mode: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/333/10.11.2018.pdf>
7. About access to public information Law of Ukraine № 2939-VI dated January 13, 2011, as of May 1, 2015 [Electronic resource]. - Access mode: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
8. On Citizens' Appeal Law of Ukraine No. 393/96-VR dated 02.10.1996 dated 11.10.2018 [Electronic resource]. - Access mode: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96th>
9. About the information Law of Ukraine № 2657-XII of 02.10.1992, as of 01.01.2017 [Electronic resource]. - Access mode: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>
10. On Local Self-Government in Ukraine Law of Ukraine No. 280/97-BP dated May 21, 2017, as of November 4, 2018 [Electronic resource]. - Access mode: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>
11. On the bodies of self-organization of the population Law of Ukraine No. 2625-III dated July 11, 2001, as of November 4, 2018 [Electronic resource]. - Access mode: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2625-14>

12. Modern Theories of Democracy [Electronic Resource]. - Access Mode:  
[https://pidruchniki.com/1904092455254/politologiya/suchasni\\_teoriyi\\_demo\\_kratiyi](https://pidruchniki.com/1904092455254/politologiya/suchasni_teoriyi_demo_kratiyi).