

виклики, які постають перед етнонаціональною політикою України, у тому числі забезпечити політичну стабільність і територіальну цілісність. Йому не вистачає гнучкості й швидкості реакції в процесі швидкої зміни умов діяльності. Позитивним кроком до перетворення такої ситуації є початок реформи децентралізації в Україні. Крім того, за умови виконання запропонованих нами першочергових заходів на оперативному рівні, реалізація державної етнонаціональної політики на місцях, на нашу думку, якісно підвищить рівень своєї ефективності.

#### **Список використаних джерел та літератури:**

1. Андріяш В. І. Державна етнополітика України в умовах глобалізації : монографія. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. 328 с.

2. Зварич І. Т. Регіоналізм як об'єкт міждисциплінарного дослідження. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. Київ , 2008. Вип. 38. С. 200–220.

3. Котигоренко В. Становлення державного етнополітичного менеджменту в Україні. *Політичний менеджмент*. 2004. № 6. С. 48–63.

4. Процеси політизації етнічності в Україні: загрози та можливості для державної політики в умовах зовнішньої агресії : аналітична записка (липень 2017) / Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. 26 с.

5. Рафальський О. Етнополітична регіоналізація України. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. Київ, 2011. Вип. 2 (52). С. 135–148.

*Ярошук Інна Володимирівна, кандидат історичних наук, доцент,  
доцент кафедри політичних наук і права КНУБА,  
Харченко Руслана Олександрівна, студентка будівельного ф-ту,  
Київський національний університет будівництва і архітектури*

## **ПРОБЛЕМА ГАРАНТІЙ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАД, ЩО УВІЙШЛИ ДО ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

**Актуальність теми.** На сучасному етапі муніципальної реформи значна увага приділяється практичній реалізації децентралізації публічної влади, принципу субсидіарності у всіх сферах життя. Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р., затвердження статутів територіальних громад є одним із заходів, що забезпечують створення

належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень [1].

Проте наразі в Україні далеко не кожна територіальна громада, особливо міська, має свій статут. Частково це пов'язано з відсутністю нормативної регламентації питань прийняття та розробки статутів на державному рівні. Особливо актуальним це питання є для українських міст з огляду на те, що міські ради значно переважають сільські та селищні ради за кількістю депутатів, а отже, за відсутності відповідних процесуальних норм розробка та прийняття статуту територіальної громади міста може відкладатись на доволі тривалий час.

*Аналіз останніх публікацій.* Фахівці з муніципального права України недостатньо приділяють увагу питанням нормативної регламентації розробки та прийняття статутів територіальних громад українських міст. Тому при дослідженні застосовано загальні напрацювання щодо статутів територіальних громад, найбільш сучасними з яких є розробки Н. В. Мішиної щодо стану та перспектив муніципальної реформи та конституційної регламентації місцевого самоврядування [2]. І. В. Ідесіс досліджено проблемні питання прийняття та реєстрації статутів територіальних громад в Україні [3], О. В. Батановим та І. О. Зайцевою – напрями вдосконалення статутної нормо творчості: процедура розробки та прийняття статуту територіальної громади та концептуальні проблеми статутної нормо творчості у місцевому самоврядуванні [4-5].

Витратити кошти на тротуари чи утеплення будинків, будувати дитячі садочки чи закуповувати нові тролейбуси та автобуси, брати мільйонні кредити чи продавати комунальне майно та багато інших запитань мають вирішувати місцева громада, а не група осіб. Хоча люди обрали місцеву владу, і це є прямою демократією, участь людей в управлінні містом не має бути лише один раз на 5 років та закінчуватися після виборів. Громада має постійно впливати на стан справ у місті. Це властиво нам історично, адже у давнину для вирішення важливих питань скликалися віче або ради, де громада гуртом вирішувала як вчиняти. Це і є демократія, а не тоді, коли 3 «активісти» на сесії або виконкомі, лобіюючи приватні інтереси, заявляють, що вони – громада.

Саме тому питання місцевої самоврядування мають бути чітко виписані у Статуті територіальної громади.

Стаття 140 Основного Закону України проголошує, що «міське самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в

межах Конституції і законів України» [6]. З цієї статті випливає, що питання розробки та прийняття статуту територіальної громади міста може вирішуватись безпосередньо територіальною громадою. А відповідно до статті 143, територіальні громади можуть вирішувати питання місцевого значення не тільки безпосередньо, але й через утворені ними органи місцевого самоврядування, до яких наразі належать усі місцеві ради (члени територіальної громади, що мають активне виборче право, також обирають сільських, селищних, міських голів, але спірним залишається питання, чи можна їх віднести до органів місцевого самоврядування).

Прогресивним кроком щодо сприяння розвитку прямого народовладдя на місцях та розробки якісних статутів стало затвердження та оприлюднення 20 лютого 2019 р. Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Методичних рекомендації щодо розроблення статуту територіальної громади», у яких запропоновано приблизну структуру статуту територіальної громади, де визначено права, обов'язки, форми участі жителів громади у вирішенні питань місцевого значення, засади громадського контролю та звітування посадових осіб місцевого самоврядування тощо, а також містяться всі необхідні зразки документів.

Так, Ірпінська ОТГ отримала такі переваги від прийняття статуту: статут територіальної громади несе в собі велике історико-духовне значення. Він символізує нерозривність традицій українського місцевого самоврядування починаючи з часів Київської Русі, коли українські середньовічні міста закладали засади демократичного управління, колегіального вирішення власних проблем та впливу на владу. Також Статут є документом, який відтворює історичну пам'ять та зберігає унікальність громади. У ньому описані історичні, національні, культурні особливості громади, зафіксовані герб та інші символи громади. Статут є символом єдності громади, де кожен член відчуває себе частиною цілого організму. В цій малій Конституції прописані та шануються як права кожного мешканця громади, так й громади в цілому. Фактично, наявність Статуту відроджує забуті українські цінності колективного вирішення всіх справ на рівні своєї громади.

Наявність Статуту демонструє зрілість територіальної громади, високий рівень суспільної культури, повагу до традицій. Статут разом із гербом та прапором є символами влади громади, дає кожному мешканцю почуття єдності громади, поваги до влади. Статут стає елементом виховання патріотизму, любові до рідного краю,

закріплює права та обов'язки члена громади. Відчуття причетності кожного члена громади до прийняття рішень за інших рівних умов може пригальмувати процес збезлюднення і постаріння сіл.

Відносини між владою та мешканцями громади яка має статут чітко визначені та формально закріплені, що є показником розвиненості та демократії. Бо демократія в першу чергу є прозора та зрозуміла процедура. Справа в тому, що далеко не всі ці процедури прописані в законодавстві і саме закон «Про місцеве самоврядування» передбачає їх регламентацію в статуті. Статут регламентує питання, які або взагалі не прописані в законах, або подаються узагальнено. Наприклад, у ньому можуть фіксуватися особливості відносин між селами які входять до складу. В ньому прописані гарантії прозорості операцій із комунальною власністю, бюджетом, визначенням виконавців і підрядників, і обов'язковосте здійснення таких операцій лише після застосування механізмів місцевої демократії.

Статут це системний документ, який надасть правові відповіді на більшість питань, що постають перед громадою. У Статуті прописуються механізми місцевої демократії, які передбачені, але не деталізовані в законах (громадські слухання, загальні збори/конференції громадян, місцеві ініціативи) та деталізує інші механізми місцевої демократії (органи самоорганізації населення, громадські ради, електронні петиції тощо). Саме регламентація процедур демократії є ключовою в статуті, адже це єдина сфера яка недостатньо прописана в законодавстві на відміну від регламентів роботи органів влади громади.

Статут формує солідарну відповідальність влади та громади. Наявність у малій Конституції громади процедур місцевої демократії дозволяє реально включати членів громади до вирішення спільних проблем, а владі враховувати їх думку. Так, в більшості сіл існує практика проведення зборів громадян у формі сходок. Ці неформальні інструменти спілкування з владою є сталою традицією. Але часто вони не є ефективними, оскільки не регламентовані. Проведення таких заходів у формі громадських слухань або загальних зборів створює правові умови для їх обов'язкового розгляду та врахування владою. З іншого боку, приймаючи участь в таких заходах, громадяни беруть на себе відповідальність за стан справ в громаді та за прийняті рішення. До речі, в багатьох громадах, які приймали участь в процесі об'єднання громад та не мали статуту виникли проблеми при проведенні обговорення питань об'єднання, адже не мають жодних правових механізмів для цього.

Статут відкриває можливості для отримання інвестицій. Все більше значення мають залучення сторонніх інвестицій, у тому числі від ЄС та інших донорів, які надають безповоротну допомогу для розвитку села. Наявність досконалого Статуту для інвесторів є важливим аргументом у питанні надавати чи ні допомогу, вкладати інвестиції в розвиток громади. Донори вважають, що Статут є не лише візитівкою, а одним з показників спроможності громади для саморозвитку.

Статут також є і візитівкою громади, показником її авторитету та солідності, адже сьогодні неможливо вважати себе спроможним, якщо не маєш достатнього демократичного нормативно – правового забезпечення.

В свою чергу, громада, яка не затвердила статут, матиме недоліки:

1. Перед такою громадою часто постають проблемні питання, які не мають правового регулювання.

2. Як правило, такі громади внутрішньо не консолідовані.

3. Відносини влади та мешканців часто знаходяться в стані напруги, між ними нерідко виникають конфліктні ситуації.

4. Члени такої громади не мають регламентованих механізмів висловлення своєї позиції і діють в спосіб звичаєвого права, випускають пар, через що складаються погані відносини з владою.

5. Громада без статуту позбавлена власної пам'яті.

6. Вся відповідальність за ситуацію в громаді лежить виключно на владі, в тому числі, і за проблеми, до яких влада насправді непричетна. Соціально незрілі громадяни часто «притягають» владу до відповідальності в єдино доступний їм спосіб – вчиненням насильства.

7. Такою громадою навряд чи зацікавиться серйозний інвестор.

Отже, ми робимо висновок: кожна громада повинна обов'язково мати власний статут. Велику підтримку в цьому питанні сьогодні надають громадські організації, як наприклад Всеукраїнська Асоціація сприяння самоорганізації населення, експерти якої розробили так звані модельні статuti для громади села і міста. Ресурсний центр з розвитку місцевої демократії, який діє в області з 2013 року надає практичну допомогу з розробки базових стратегічних документів, в том числі статутів громади та супутніх документів. Завжди готові надати необхідну підтримку.

**Висновки та пропозиції.** На нашу думку, положення щодо обов'язкового прийняття статуту об'єднаної територіальної громад мають бути закріплені у Законах України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" [7] та "Про місцеве самоврядування в Україні" [8].

З метою уникнення впливу політичної кон'юнктури та інтересів окремих осіб на функціонування органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад варто передбачити, що внесення змін до статуту, які стосуються гарантій дотримання прав та інтересів громад, що об'єдналися чи приєдналися, мають прийматися кваліфікованою більшістю голосів з умовою їх попереднього громадського обговорення.

Для уникнення конфліктів при прийнятті статутів об'єднаних територіальних громад доцільні розроблення та затвердження Кабінетом Міністрів модельного чи рамкового статуту об'єднаної територіальної громади. Це полегшить їх розробку та прийняття у конкретних громадах.

### **Список використаних джерел та літератури:**

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p> (дата звернення: 01.10.2019).

2. Мішина Н. В. Муніципальна реформа в Україні: стан і перспективи. Право України. 2018. № 4. С. 126-138.

3. Ідесіс І. В. Проблемні питання прийняття й реєстрації статутів територіальних громад в Україні. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. 2014. № 10-2. Т. 1. С. 55-58.

4. Батанов О., Зайцева І. Концептуальні проблеми статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні. Юридичний вісник. 2013. № 4. С. 28-34.

5. Зайцева І. О. Напрями вдосконалення статутної нормотворчості: процедура розробки та прийняття статуту територіальної громади. Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. 2013. № 1(2). С. 76-83.

6. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст.141.

7. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VIII [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 01.10.2019).

8. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. №280/97-ВР [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page6> (дата звернення: 01.10.2019).