



# ***ВІСНИК*** ***КОНСТИТУЦІЙНОГО*** ***СУДУ УКРАЇНИ***

**Загальнодержавне періодичне видання**

*Засноване*  
19 лютого 1997 року

*Свідоцтво*  
про державну реєстрацію  
Серія КВ № 2444

*Виходить*  
шість разів на рік

*Засновник:*  
Конституційний Суд України  
Адреса: 01033, м. Київ-33,  
вул. Жилянська, 14

**3/2017**

© Конституційний Суд України, 2017

## **Спроможна територіальна громада як учасник демократичної трансформації у сучасному суспільстві**

**А. Шевченко**

доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри теорії права та держави ННІ права  
Університету ДФС України

**Л. Гапоненко**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри теорії права та держави ННІ права  
Університету ДФС України

Сучасний етап розвитку Української держави характеризується процесами національного будівництва та суспільної трансформації. Відомо, що існування будь-якої держави ґрунтується на власній системі цінностей-інтересів, проте, як свідчить досвід, налагодження ефективного діалогу між державою та суспільством, у яких ці цінності-інтереси збігаються, сприяє, з одного боку, забезпеченню державного національного інтересу, а з іншого — консолідації громадян.

Побудова демократичного суспільства потребує розробки інноваційних підходів до теорії місцевого будівництва і формування стратегії розвитку оновлених територіальних громад. Українське суспільство має подолати принцип централізації влади й позбутися відчуження значної частини українського народу від громадського життя; використати засоби впливу громадянського суспільства для зменшення всевладдя державних чиновників, щоб територіальні громади почали керуватися принципами демократії на практиці та де-факто самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Враховуючи складність відносин, що виникають між громадянським суспільством і державою, постає запитання: якою ж саме має бути конструктивна взаємодія між зазначеними суб'єктами і чим вона має бути обумовлена? У цьому контексті особливої ваги набувають питання здійснення виховного впливу на свідомість людей, формування в них таких якостей, як усвідомлення необхідності права в процесі регулювання важливих суспільних відносин, знання норм та правових інститутів різних галузей права, ставлення до права як до важливої соціальної цінності, усвідомлення необхідності здійснювати свою діяльність на основі принципів і норм права, не виключаючи критичного ставлення до існуючої законодавчої бази з метою виявлення проблемних аспектів її функціонування<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Шевченко А. Є. До питання функціонування громадянського суспільства та розбудови правової держави в Україні / А. Є. Шевченко, А. В. Старостюк // Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»: зб. наук. пр. — К.: НАУ, 2014. — № 4(33). — 168 с. — С. 41–47.

Децентралізація породжується глобалізаційними процесами, характеризується поширенням демократизації, зростанням культурного та етнічного визначення. Глобалізація створила нові складні мережі, які відрізняються від колишніх централізованих систем та потребують нових інституційних параметрів, одним з результатів чого є децентралізоване управління. Процес децентралізації передбачає передачу значних повноважень та бюджетів від державних органів влади органам місцевого самоврядування. Це означає, що якомога більше повноважень повинні мати найбільш наближені до людей органи, які мають можливість успішно їх реалізувати. Окрім передачі повноважень влади на місця, акцент робиться на формуванні спроможних територіальних громад, які матимуть свої фінанси і будуть здатними ними розпоряджатися, а також ухвалювати необхідні рішення, що стосуються життєзабезпечення територіальних громад<sup>1</sup>.

Вивчення питань розвитку місцевого самоврядування, правового забезпечення процесу децентралізації влади, її теоретичних і практичних аспектів стало предметом розгляду багатьох відомих дослідників, серед яких В. Авер'янов, М. Баймуратов, В. Бакуменко, О. Батанов, В. Борденюк, О. Бориславська, М. Братковський, М. Добкін, І. Дробуш, І. Заверуха, Ю. Ключковський, В. Колісник, А. Колодій, Ю. Баулін, І. Грицяк, В. Гройсман, Б. Данилишин, А. Лелеченко, А. Селіванов, О. Скрипнюк, М. Хавронюк, А. Шевченко, Ю. Шемшученко.

Разом з тим проблема втілення окремих принципів місцевого самоврядування у контексті сучасної реформи децентралізації влади в Україні не набула належного наукового вивчення. Тому вона потребує новітніх досліджень, зокрема, в частині ролі спроможних територіальних громад в процесах демократичної трансформації сучасного суспільства.

Мета статті полягає у дослідженні процесів впровадження реформ щодо децентралізації влади в Україні, ролі територіальної громади в посиленні демократії та забезпеченні народовладдя в державі.

В основі системи національного демократичного самоврядування лежать міжнародні стандарти, оскільки Україна у 1997 році ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування, що визначає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення та не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом<sup>2</sup>. Це передбачає залучення до процесу самоврядування громадянського суспільства, тобто є процесом здійснення народовладдя. В контексті управлінської діяльності громадська участь дає змогу враховувати соціальні чинники в процесі планування, мінімізувати соціальні та політичні ризики внаслідок ухвалення та реалізації управлінських рішень, корегувати плани та поведінку влади відповідно до інте-

<sup>1</sup> Кожина А. В. Особливості проведення та наслідки децентралізації в Японії: досвід для України / А. В. Кожина // Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua>

<sup>2</sup> Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua>

ресів тих чи інших суспільних груп, а також залучати їх до процесу ухвалення управлінських рішень.

Досвід Польщі засвідчує, що передумовами децентралізації була політична воля лідерів щодо впровадження реальних змін, підготовка експертів для визначення цілей реформ та шляхів їх досягнення, суспільна підтримка, підготовка кадрових ресурсів для практичного впровадження реформ у життя. Реформи слід запроваджувати в трьох площинах: законодавчій, організаційній (перебудова адміністративних та економічних структур), суспільній (підготовка кадрів та мешканців до нових реалій життя).

Попри те, що в Конституції України закріплено право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення<sup>1</sup>, нині ця сфера ще не відповідає стратегічному курсу країни на міжнародні стандарти демократичного самоврядування, оскільки залишається неефективною з боку як представницьких органів місцевого самоврядування, так і самих громадян, внутрішньо суперечливою через вбудований конфлікт інтересів державної та муніципальної влади, надмірно централізованою, закритою від суспільства, відірваною від потреб громадянина.

Проте аналіз сучасних тенденцій реформування української моделі місцевого самоврядування свідчить, що вона почала рухатися в напрямі демократичної трансформації муніципальної влади.

Сучасне українське суспільство має Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі — Концепція), метою якої є забезпечення повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

У самій Концепції визначено основні проблеми, вирішення яких допоможе гармонізації пріоритетів і етапів реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, зокрема:

- погіршення якості та доступності публічних послуг;
- побутові проблеми (зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду тощо);
- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад;
- неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;
- нерозвиненість форм прямого народовладдя;
- зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування;
- корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності;
- надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;

<sup>1</sup> Конституція України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua>

— відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин<sup>1</sup>.

Для вирішення цих проблем для кожної демократичної держави необхідним є розмежування компетенції органів публічної адміністрації. У свою чергу, надзвичайно важливим є визначення оптимального рівня концентрації владних повноважень для кожної інституційної ланки в системі публічної адміністрації з подальшою передачею «надлишкових» повноважень максимально наближеним до населення суб'єктам, тобто їх децентралізацією.

Метою реформи місцевого самоврядування є передусім забезпечення його спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення. Йдеться про наділення територіальних громад більшими ресурсами та про мобілізацію їхніх внутрішніх резервів.

Спроможні територіальні громади — це «територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці». Спроможною територіальною громадою є така громада, в якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади<sup>2</sup>.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи<sup>3</sup>. Безпосередніми формами народовладдя є місцевий референдум, загальні збори громадян, місцеві ініціативи тощо.

Вдосконалення гарантій прав і свобод людини і громадянина в умовах реформаційних процесів в Україні має особливу значимість. Це сприятиме консолідації суспільства не лише в межах нації, а й консолідації європейських цінностей з метою реалізації політичних, соціальних, економічних, міжнародних відносин, що є визначальними в реалізації особистості в суспільстві<sup>4</sup>.

Нині більшість членів територіальних громад України фактично не беруть участі у процесах розробки рішень та в управлінні комунальним майном, що знаходиться у власності цих громад. Серед причин такого стану речей можна відзначити такі:

<sup>1</sup> Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua>

<sup>2</sup> Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zhydachivrada.org.ua>

<sup>3</sup> Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>

<sup>4</sup> Шевченко А. Є. Вдосконалення конституційно-правових гарантій забезпечення прав і свобод людини і громадянина на сучасному етапі державотворення / А. Є. Шевченко, Л. В. Гапоненко // Публічне право. Науково-практичний юридичний журнал. — № 3 (23). — 2016. — С. 77–84.

- відсутність чіткого закріплення на законодавчому рівні таких механізмів участі, як місцевий референдум, місцева ініціатива та громадські слухання;
- наявність патерналістських очікувань у значній кількості громадян та їхня неготовність брати участь у вирішенні важливих для громади питань;
- недостатня інформованість місцевих громад про передбачені законодавством інструменти участі у вирішенні питань місцевого значення, включаючи діяльність органів самоорганізації населення;
- незацікавленість населення у житті свого села, селища, міста; зневіра у власних силах у зв'язку з укоріненням бюрократизму на загальнодержавному та місцевому рівнях.

Велика кількість подрібнених громад, відсутність власних можливостей розвитку, старіння населення, значний відтік економічно активної його частини, надання членам громад неякісних адміністративних послуг зумовило необхідність проведення реформи децентралізації влади та прийняття відповідного законодавства. На виконання ініціатив з проведення децентралізації публічної влади в країні Верховною Радою України були прийняті закони «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року.

Добровільні об'єднання територіальних громад здатні самостійно вирішувати питання розвитку своїх територій, створення спроможних територіальних громад, які в інтересах місцевого населення безпосередньо та через органи місцевого самоврядування на підставі закону можуть здійснювати регулювання і управління істотною частиною суспільних справ, що належать до їхніх повноважень. Хоча це не передбачає, що територіальні громади позбавляються допомоги держави. Згідно із Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» держава здійснює інформаційно-просвітницьку, організаційну, методичну та фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад<sup>1</sup>.

За результатами опитування стосовно рівня обізнаності населення щодо проблем децентралізації за даними фонду «Демократичні ініціативи» імені І. Кучеріва 9–19 жовтня 2015 року близько 15 % громадян добре ознайомлені з процесом децентралізації, 63 % — щось знають про реформу децентралізації, 22 % — не мають інформації, не знають про децентралізацію як реформу.

Згідно з даними Київського міжнародного інституту соціології (Всеукраїнське соціологічне дослідження «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування. Вересень–жовтень 2015 року») щодо сприйняття можливих наслідків реформи місцевого самоврядування і децентралізації влади в Україні 42 % громадян очікують на поліпшення ситуації в Україні, 29 % — вважають, що нічого не зміниться; 10 % — вважають, що ситуація тільки погіршиться. 39 % населення очікують на поліпшення ситуації у своєму населеному пункті, 32 % — вважають, що нічого не зміниться; 8 % — вважають, що ситуація тільки погіршиться.

У процесі внесення змін до Конституції України, що передбачають децентралізацію влади, існує потреба чіткого визначення статусу територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування. Чіткі конституційні формулюван-

<sup>1</sup> Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>

ня стосовно питань місцевого значення повинні повною мірою забезпечити принцип субсидіарності місцевого самоврядування. Саме тому питання місцевого значення як базовий об'єкт муніципальної влади або предмет відання територіальної громади потребує конституційно-правової фіксації за принципом «дозволено все, що прямо не заборонено законом».

При цьому побудова діяльності місцевого самоврядування на принципі субсидіарності вимагає від держави віддати повноваження територіальним громадам у тому обсязі, який вони можуть виконати, забезпечити їх матеріальну базу та наділити необхідними і достатніми правотворчими функціями. Серед можливих напрямів правового забезпечення принципу субсидіарності місцевого самоврядування у сучасному конституційному процесі України варто виділити потребу більш чіткого визначення вказаного принципу, а також можливу фіксацію розподілу компетенції різних рівнів місцевого самоврядування безпосередньо у тексті Конституції України<sup>1</sup>.

Отже, метою політики здійснення децентралізації влади є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні.

У разі законного, ефективного, поступового впровадження етапів реформи це призведе до створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

### Висновки

1. Розкриваючи сутність поняття «спроможності» територіальних громад, йдеться про здатність самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема, у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Це означає, що наявна інфраструктура, кадрові і фінансові можливості новоствореної адміністративно-територіальної одиниці дозволяють самостійно виконувати повноваження, визначені законом та Бюджетним кодексом як для міста обласного значення.

2. Передумовами децентралізації має бути політична воля лідерів щодо впровадження реальних змін, підготовка експертів для визначення цілей реформ та шляхів їх досягнення, суспільна підтримка, підготовка кадрових ресурсів для практичного впровадження реформ у життя.

3. Органи регіональної влади повинні забезпечити інформаційно-роз'яснювальний супровід процесу об'єднання територіальних громад, максимальне врахування географічної, культурної, етнічної та іншої специфіки громад, що

<sup>1</sup> Богів Я. Правові проблеми децентралізації влади у контексті реалізації народного суверенітету в Україні / Я. Кожина // Історико-правовий часопис. — 2016. — № 1 (7) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : nbuv.gov.ua

об'єднуються, максимальне залучення представників територіальних громад, громадських інституцій, експертів до процесу децентралізації, вироблення стратегії формування спроможних територіальних громад, усунення причин та вирішення проблем, що цьому перешкоджають.

4. Для розвитку місцевої демократії потрібно внести зміни до Конституції України, прийняти закони, які визначають механізми участі територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення (зокрема, закони України «Про місцеві референдуми», «Про місцеві ініціативи», «Про громадські слухання») та сприяти затвердженню й активному впровадженню статутів територіальних громад як основних актів локального значення.

5. Спрямовувати основні кроки децентралізації для досягнення таких цілей: зменшення корупції та свавілля чиновників, збільшення можливостей для простих громадян впливати на рішення влади, підвищення професійності та ефективності влади, поліпшення якості та доступності послуг, прискорення розв'язання конфлікту на сході України, адаптація та соціальна інтеграція внутрішньо переміщених осіб, підвищення добробуту громад міст, селищ та сіл, відродження та розвиток України в цілому.