

УДК 352.07

## ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Д'яченко С.П.

### TERRITORIAL COMMUNITIES IN LOCAL GOVERNMENT

S. Dyachenko

*У статті розглядаються проблеми місцевого самоврядування у питаннях реалізації права територіальних громад на здійснення місцевого самоврядування. Використання для цього форм реалізації права на участь у місцевому самоврядуванні, регламентованих Конституцією та законами України.*

**Ключові слова:** *міське самоврядування, територіальна громада, участь.*

**Постановка проблеми.** Однією з проблем місцевого самоврядування в Україні є низький рівень участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення. Спільна участь мешканців населеного пункту в розв'язанні локальних проблем, реалізація ними спільних інтересів є однією з передумов формування територіальних громад.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Функціонування місцевого самоврядування в Україні, його виклики та досягнення порізно оцінюють фахівці-науковці та практики. Проте зрозуміло чітко, що місцеве самоврядування не стало ще об'єднуючою і керівною силою місцевого життя і для цього є ряд перешкод, про які варто повести розмову. Керуючись визначенням місцевого самоврядування у Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1996 [3], його слід розуміти як гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади безпосередньо, або через вибрані сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі комітети вирішувати питання місцевого значення в межах конституції та законодавства України.

**Мета.** Основною метою статті є розробка моделі участі територіальної громади в місцевому самоврядуванні.

**Матеріали і результати дослідження.** Члени територіальної громади виконують у місцевому самоврядуванні такі функції: виявляють проблеми та потреби, важливі для населення (функція індикації); допомагають органам влади визначити рівень задоволеності жителів якістю послуг (функція оцінювання); сприяють виробленню нових ідей, пошуку нових рішень проблем, оцінці альтернатив різних рішень (функція генерації); прискорюють процеси реалізації ухвалених рішень (функція каталізу); забезпечують можливість територіальною громадою контролювати процеси розробки, прийняття та реалізації органами влади управлінських рішень (функція контролю). Треба зазначити, що з боку

держави у питанні гарантування функціонування місцевого самоврядування зроблено чимало: створена, практично з нуля, відповідна законодавча база, про що свідчить: розділ XI Конституції України [8] та закони України: «Про місцеве самоврядування в Україні» [3]; «Про органи самоорганізації населення» [4]; «Про службу в органах місцевого самоврядування» [5] «Про статус депутатів місцевих рад» [6] та ряд ін.

Крім того, держава в останні роки досить дієво підтримує органи місцевого самоврядування. Мається на увазі дотації депресивним територіям, якими за останній десяток років, за відсутності ефективного контролю з боку територіальних громад, стала більшість населених пунктів. Хоча, здавалося б, добра справа підтримки населених пунктів формує на місцях споживацькі настрої і впевненість у тому, що як би погано не працювали на місцях, а на заробітну плату гроші все одно дадуть з державного бюджету. В той же час роками нічого не робиться з відновлення раніше зупинених підприємств, об'єктів комунальної власності та створення нових робочих місць, що дало б надходження у місцевий бюджет через податки на прибутки громадян. Масовим стало явище, керуючись одноразовим прибутком, продажу, за необдуманих рішень рад, доходних для бюджету об'єктів, таких як: ринки, готелі, ритуальні підприємства, об'єкти соціальної інфраструктури.

Протистояти цьому можна і потрібно силами територіальної громади, використовуючи надані чинним законодавством форми участі громадян у місцевому самоврядуванні.

В першу чергу це використання колективних форм реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні. Мається на увазі висловлення своєї думки про незадовільну роботу виборної посадової особи або органу на зборах за місцем проживання, мітингах, походах, демонстраціях. Детально розібратися із станом справ можна і треба членам територіальної громади за допомогою таких важелів, як: місцеві ініціативи, адже згідно зі ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді будь-якого питання, віднесеного до її відання. Порядок внесення визначається радою або статутом, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні за участі ініціативної групи та обнародується. Крім того, ст.13 вищезазначеного закону регламентує

питання громадських слухань у вигляді звітів посадових осіб місцевого самоврядування про вирішення тих чи інших проблем, зустрічей з цього приводу з депутатами місцевого самоврядування. Слухання проводяться не рідше 1 разу на рік, пропозиції обов'язково розглядаються органами місцевого самоврядування. Крім того, вагомим внеском у вирішення проблемних питань можуть бути і універсальні форми участі громадян у місцевому самоврядуванні, коли згідно зі ст. 40 Конституції України закріплено право направляти індивідуальні та колективні письмові звернення громадян або звертатися особисто до органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення та дати відповідь, що дає громадянам можливість опосередковано брати участь у визначенні пріоритетних завдань і напрямків роботи органів місцевого самоврядування та контролю за їх діяльністю. Закон України "Про звернення громадян" установив правовий механізм реалізації права на звернення громадян до органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у таких формах: питання статутної діяльності органу; реалізації соціально-економічних, політичних прав громадянина і можливі скарги про їх порушення; свої зауваження та пропозиції.

Разом з цим відсутність системного інформування населення про існуючі організації громадянського суспільства, їх діяльність та можливості їх використання у реалізації прав та свобод людини, що обумовлює низький рівень громадської активності та довіри громадян до інститутів громадянського суспільства.

Не вирішується сьогодні на місцях і питання функціонування органів самоорганізації населення, передбачених Законом України «Про органи самоорганізації населення» [4]. Як показало опитування, 80 % респондентів взагалі не знають про такі органи. А тому не дивно, що в більшості населених пунктів області, за даними, не створено органи самоорганізації населення. Мало того ліквідовано навіть ті які активно працювали у свій час.

Відповідальність за це цілком лягає на органи місцевого самоврядування та міських, сільських та селищних голів, які їх очолюють, обов'язок яких донести до кожного члена територіальної громади ази місцевого самоврядування, права і основні положення прийнятих в Україні законодавчих актів з питань місцевого самоврядування. Проте знову ж таки опитування членів територіальних громад, аналіз комунальних і незалежних видань свідчить про те, що ці питання просто замовчуються в пресі. Не розповсюджуються з цього приводу будь-які інформаційні листи про права громадян на місцеве самоврядування. В той же час утворення органів самоорганізації населення може стати надійною опорою та законною інституцією як для залучення найбільш активної частини населення, так і для формування проектів та програм місцевого розвитку. Адже типовими напрямками діяльності органів самоорганізації населення є: благоустрій і озеленення; санітарна очистка і утилізація твердих побутових

відходів; розвиток комунальної інфраструктури та комунальних інженерних мереж; підвищення якості та створення конкурентного ринкового середовища; надання комунальних послуг; вдосконалення руху громадського транспорту; ремонт доріг і внутріквартальних територій; вирішення екологічних проблем, облаштування дитячих майданчиків, місць відпочинку і скверів; створення клубів за інтересами; поліпшення громадського правопорядку та вирішення проблем дитячої бездоглядності та інше.

Невирішення вищезазначених проблем впливає також і на питання трансформації усієї системи життя, які досить болісно відбуваються в територіальних громадах сіл, селищ, невеликих міст після розпаду СРСР та світової кризи на початку становлення незалежної України.

Системне поле проблем ось уже понад 20 років створює громадянам низький рівень або взагалі відсутність надання послуг; невирішення земельних питань; зниження або повну відсутність доходів населення; малодоступність охорони здоров'я та соціального захисту.

В даній ситуації дуже важливою була б планомірна та злагоджена дія рад. Проте, як показує життя, більшість їх неспроможні вирішувати перераховані проблеми. І це при тому, що у більшості населених пунктів наявний ресурсний потенціал, який при системному аналізі, з позиції його ефективного і раціонального використання, міг би забезпечити необхідне управління розвитком громади.

Загальновідомо, що права людини на місцевому рівні можуть бути найкраще захищені лише в індивідуальному порядку. Завдання ж місцевого самоврядування – це створення умов для забезпечення задоволення матеріальних та духовних потреб більшості громадян, що мешкає на даній території. Ця вимога чітко виписана в Конституції України, де зазначається, що: "Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю... Утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави" [8]. Це конституційне положення має безпосереднє відношення і до місцевого самоврядування, органів і посадових осіб, обов'язком яких є турбота про соціальну справедливість, добробут членів територіальних громад, їх соціальну захищеність. Соціальна функція є центральним магістральним напрямком діяльності місцевого самоврядування, тому що, передусім, воно реалізує повсякденні запити та інтереси населення [11, с. 238]. І це є одна із основ місцевого самоврядування, яка базується на визнанні людської гідності, яку вчені трактують як осмислення людиною своїх прав, своєї моральної цінності та поваги до себе. А поняття "гідне життя" має два соціальних витоки: створення умов для праці більшості членів територіальних громад і соціальна підтримка тих громадян, які з тих чи інших причин, що не залежать від них особисто, не в змозі брати участь у продуктивній праці [2].

Цього не можна досягти без реалізації права

людини на працю в умовах, що відповідають вимогам безпеки та гігієни; свободу праці; винагороду за працю без будь-якої дискримінації і не нижче встановленого законом мінімального рівня оплати праці; право на захист від безробіття; право на трудові спори та вирішення їх встановленими за законодавством способами, включаючи право на страйки і право на відпочинок [8]. Вдосконалення процедур механізму захисту членів територіальної громади сприятиме запровадження інституту місцевого уповноваженого з прав людини [1, с. 19] (Див. про це: [9, с. 166]). Реалізація цих прав безпосередньо залежить від реалізації конституційних положень в організації діяльності органів місцевого самоврядування. Однією із головних сфер їх діяльності є сприяння зайнятості населення.

Гарантії свободи суспільства і кожного члена територіальної громади від сваволі органів місцевого самоуправління та державних органів закріплені Конституцією України. Свобода тут характеризується можливістю робити все, що не завдає шкоди іншим. Але відповідно до цього свобода окремої людини не є абсолютною тому, що вона обмежена таким самим станом (свободою) інших людей. Рівність можливостей для всіх – основа свободи.

Кожний громадянин має право вимагати від держави захисту своїх прав і свобод відповідно до наявних міжнародних стандартів та чинного національного законодавства [12].

Висновки. Сьогодні, аналізуючи вищезазначені проблеми місцевого самоврядування, ми приходимо до висновку, що ініціативні та професійні діячі муніципальної справи вбачають шлях до розв'язання проблем у тому, щоб дати місцевій владі, як казав колишній російський президент, стільки самоврядування, скільки вона може нести. Це означає, що можливості самоврядування після втілення в життя довгоочікуваної адміністративної реформи повинні бути суттєво розширені не лише формально на рівні законодавства, а й шляхом запровадження реально діючих інститутів і гарантій, які б мали своєю матеріально-фінансовою основою стабільні, своєчасні ресурси в обсязі, необхідному для надання послуг на місцевому, регіональному рівні, а також їх має вистачати на розвиток об'єктів загальнодержавного рівня. При цьому має бути враховане питання про оптимальне співвідношення з органами виконавчої влади держави на місцях, щоб таке співвідношення сприяло саме конструктивній для громади співпраці двох систем регулювання на місцевому рівні.

Досягнення бажаного стану місцевого самоврядування неможливе без здійснення цілого ряду законодавчих та інституційних перетворень. Такими є перетворення щодо адміністративно-територіального устрою, виборів місцевих депутатів, формування виконавчих органів місцевого самоврядування, делегування повноважень і здійснення контролю за їх виконанням, збору місцевих податків, утримання неприбуткових підприємств тощо.

Треба відкрити шлях місцевій ініціативі,

активно залучати до участі в управлінні справами своїх міст їх мешканців – тобто наповнити реальним змістом поняття самоврядування. Місцева влада, як і влада всіх інших рівнів, повинна стати відкритою, прозорою та зрозумілою.

Отже, беручись до вирішення проблем у галузі місцевого самоврядування, необхідно неодмінно враховувати ряд факторів, адже проблеми наших регіонів, міст і сіл – це проблеми загальнодержавного характеру. Ці проблеми безпосередньо торкаються кожного українця, бо всі ми користуємось комунальними послугами, ходимо та їздимо вулицями, дихаємо повітрям наших міст. Усі громадяни України є членами територіальних громад.

На основі аналізу дослідження треба посилити вплив громадянського суспільства на процес прийняття рішень органами державної влади. Врегулювати роботу дорадчих структур при центральних органах державної влади, запровадивши єдину звітність про діяльність громадських рад та її результати з обов'язковим оприлюдненням цієї інформації на сайтах відповідних органів влади, а також визначивши необхідне коло інформаційно-аналітичних матеріалів, що їх державні органи мають надавати громадським.

Розробити та прийняти довгострокову інформаційно-освітню програму щодо ролі інститутів громадянського суспільства як засобу впливу на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування.

Формування в Україні впливового громадянського суспільства – рівноправного партнера держави, виразника та захисника інтересів різних груп населення та гаранта незворотності демократичного розвитку.

### Л і т е р а т у р а

1. Батанов О.В. Основні напрями і види діяльності територіальних громад: проблеми класифікації // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 1998. – № 4. – С. 19.
2. Борецька Н.П. Соціальний захист населення на сучасному етапі стан і проблеми. Монографія. – Донецьк: Янтар, 2001. – 352 с.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні від 21.05.1997 р. – № 280/97-ВР // [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua)
4. Закон України «Про органи самоорганізації населення» 11.07. 2001р. [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua)
5. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06. 2001р. №2493. III. / [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
6. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» 2002 р. [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
7. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). – К.: НІОС, 2000. – 384 с.
8. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30; № 141.
9. Корпань О.В. Світовий досвід організації місцевого самоврядування // Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права

ім. В.М. Корецького НАН України. – Вип. 11, – 2000. – С. 160 – 166.

10. Местное самоуправление в Германии (на примере Положения об общинах земли Баден-Вюртемберг). / Пер с нем. Р. Кунце. – М.: ДЕ-ЮРЕ, 1996. – С. 17, 93.

11. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М.: Белые львы, 1996. – С. 238.

12. Міжнародне публічне право // Збірник документів. – Т.1. – М.: Юрист, 1996.

13. Поліпшення якості обслуговування у житловому секторі і стимулювання муніципального розвитку // Вісник Фонду Євразія. 1998. – № 5(10). – С. 8-9.

14. Романішин О. Стратегія планування економічного розвитку Миколаївського регіону // Аспекти самоврядування. 2003. – № 1(17). – С. 49-52.

15. Пантюхін В.О. Організаційна структура органів місцевого самоврядування в сучасній Україні: Монографія.-Л.:ВНУ ім.. В.Даля,2009-192 с.

#### References

1. Batanov O.V. Osnovni napryami i vidi diyal'nosti teritorial'nih gromad: problemi klasifikatsii // Visnik Odes'kogo institutu vnutrishnih sprav. – 1998. – № 4. – С. 19.

2. Borets'ka N.P. Sotsial'niy zahist naselennya na suchasnomu etapi stan i problemi. Monografiya. – Donets'k: Yantar, 2001. – 352 s.

3. Zakon Ukraїni «Pro misceve samovryaduvannya v Ukraїni vid 21.05.1997 r. – № 280/97-VR // www.rada.kicy.ua

4. Zakon Ukraїni «Pro organi samoorganizatsii naselennya» 11.07. 2001r. www.rada.kicy.ua

5. Zakon Ukraїni «Pro sluzhbu v organah misceвого samovryaduvannya» vid 07.06. 2001r. №2493.III. / www.rada.kicy.ua.

6. Zakon Ukraїni «Pro status deputativ miscevih rad» 2002 r. www.rada.kicy.ua.

7. Kirilenko O.P. Miscevi budzheti Ukraїni (istoriya, teoriya, praktika). – К.: NIOS, 2000. – 384 s.

8. Konstitutsiya Ukraїni // Vidomosti Verhovnoi Radi Ukraїni. – 1996.– № 30; № 141.

9. Korpan' O.V. Svitoviy dosvid organizatsii misceвого samovryaduvannya // Pravova derzhava: Schorichnik naukovih prats' Institutu derzhavi i prava ім. V.M. Korets'kogo NAN Ukraїni. – Вип. 11, – 2000. – С. 160 – 166.

10. Mestnoe samoupravlenie v Germanii (na primere Polozheniya ob obschinah zemli Baden-Vurtemberg). / Per s nem. R. Kuncе. – М.: DE-YuRE, 1996. – С. 17, 93.

11. Mishin A.A. Konstitucionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnyh stran. – М.: Belye l'vy, 1996. – С. 238.

12. Mizhnarodne publichne pravo // Zbirnik dokumentiv. – Т.1. – М.: Yurist, 1996.

13. Polipshennya yakosti obslugovuvannya u zhitlovomu sektori i stimuluvannya municipal'nogo rozvitku // Visnik Fondu Єvraziya. 1998. – № 5(10). – С. 8-9.

14. Romanishin O. Strategiya planuvannya ekonomichnogo rozvitku Mikolaiivs'kogo regionu // Aspekti samovryaduvannya. 2003. – № 1(17). – С. 49-52.

15. Pantyuhin V.O. Organizatsiina struktura organiv misceвого samovryaduvannya v suchasniy Ukraїni: Monografiya.-L.:VNU ім.. V.Dalya,2009-192 s.

#### Дьяченко С.П. ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОБЩИНА В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

*В статье рассматриваются проблемы местного самоуправления в вопросах реализации права территориальных общин на осуществление местного самоуправления. Использование для этого форм реализации права на участие в местном самоуправлении регламентированных Конституцией и законами Украины.*

**Ключевые слова:** местное самоуправление, территориальная община, участие.

#### S. Dyachenko TERRITORIAL COMMUNITIES IN THE LOCAL GOVERNMENT

*The article deals with the problems of local governments while trying to accomplish the right to govern in a community. The author implies about the forms of realization of the right to govern which are brought into by the Constitution and laws of Ukraine. The activities of corresponding councils and officials are being stated.*

**Key words:** local government, local community participation.

**Дьяченко С.П.** - слухач магістратури державного управління Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля

Рецензент: **Пантюхін В.О.** - доктор філософії в галузі державного управління, професор Міжнародної Кадрової Академії.

Стаття подана 17.06.2013