

Юридичні науки

**Баран Соломія Іванівна**

*студентка*

*Львівського національного університету імені Івана Франка*

**Науковий керівник:**

**Гураль П.Ф.**

*доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри конституційного права*

*Львівський національний університет імені Івана Франка*

## **ЕФЕКТИВНА ГРОМАДА: УТОПІЯ ЧИ РЕАЛЬНІСТЬ?**

**Анотація.** У статті розглянуто питання реформування місцевого самоврядування, проаналізовано функціонування вже існуючих територіальних громад та наголошено на основних проблемах, що виникають у сфері децентралізації місцевого самоврядування в Україні.

**Ключові слова:** громада, самоврядування, децентралізація, реформа, адміністративно територіальний устрій.

**Аннотация.** В статье рассмотрены вопросы реформирования местного самоуправления, проанализированы функционирования уже существующих территориальных общин и отмечено основные проблемы, возникающие в сфере децентрализации местного самоуправления в Украине.

**Ключевые слова:** общество, самоуправление, децентрализация, реформа, административно-территориальное деление.

**Summary.** In this article we considered the issue of local self-government reform, analyzed the functioning of existing territorial communities and emphasized the main problems that arise in the field of decentralization of local self-government in Ukraine.

**Key words:** *community, self-government, decentralization, reform, administrative-territorial system.*

**Постановка проблеми.** В Україні процес децентралізації розпочато у 2014 році з прийняттям, зокрема, Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (01.04.2014), законів України «Про співробітництво територіальних громад» (17.06.2014), «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (05.02.2015). Не зважаючи на те, що пройшов вже досить значний проміжок часу, дана реформа не є завершеною, більше того, у процесі її реалізації виникає значна кількість питань і протиріч. Територіальна громада безумовно виступає базовою адміністративною одиницею в Україні, але чи може вона функціонувати дійсно ефективно і що для цього потрібно зробити є предметом дослідження даної статті.

**Виклад основного матеріалу.** Вдалих адміністративно-територіальний поділ країни сприяє реалізації державної влади на місцях і здійсненню місцевого самоврядування. Саме тому, втілення реформи децентралізації в життя є таким важливим етапом на шляху до успішного розвитку держави в цілому. За 6 років реформи утворено 1070 ОТГ, у які добровільно об'єдналися 4882 громад. З них у 936 ОТГ відбулись перші місцеві вибори. Урядом затверджено перспективні плани формування територій громад 24 областей, які 100% охоплюють територію областей. Площа утворених ОТГ становить майже 47% від загальної площі України. В ОТГ та містах обласного значення проживає понад 70% населення України [8]. З наведених Кабміном даних бачимо, що процес запущено, але все ж відсоткове співвідношення, зокрема, площі утворених ОТГ і загальної площі України демонструє наскільки тривалий шлях ще потрібно пройти нашій державі до упорядкування свого адміністративно-територіального устрою належним чином. Головна проблема може критися

у тому, що, як вдало зазначає проф. П.Ф. Гураль: «Кілька поколінь українців, які жили у Радянському Союзі, не мали відношення до самоврядування. Не мають знань, навиків й сучасні громадяни України, їм потрібно систематично надавати цю допомогу. Конкретні заходи і підходи такої допомоги повинні бути передбачені й закріплені Законом України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України.»[4] Станом на 2020 рік закріплення такого роду допомоги фактично відсутнє, а наявні норми майже не втілюються у практичній діяльності.

В Україні як унітарній державі децентралізація, її організація та функціонування мають відповідати вимогам Європейської хартії про місцеве самоврядування, до якої Україна приєдналася 1997 року. Одразу потрібно зауважити що основні положення законопроекту загалом відповідають вимогам хартії і не потребують докладного аналізу, проте є низка таких положень, які потребують уточнення [6]. Вказані положення не те темою дослідження цієї статті, але у її контексті слід наголосити на одному з них. Якщо у франкомовному оригіналі суб'єктами місцевого самоврядування визнаються територіальні колективи, то в україномовному перекладі ними виявляються не територіальні колективи (громади), як мало би бути, а органи місцевого самоврядування, що далеко не одне й те саме [6].

Слід також зазначити, що процеси перерозподілу та делегування повноважень, так би мовити, «на місця» є актуальними не тільки для України. Зокрема, на запитання про те, скільки років знадобиться нинішній Європі, зокрема Німеччині, щоб до кінця пройти повний цикл децентралізації, Г. Мільбрандт відповів, що загалом — півсотні років. Очевидно, що Уряд України врахував цю обставину, виділяючи протягом 2015-2018 рр. значні суми територіальним громадам. В тих областях, де влада проявила необхідну творчу ініціативу, децентралізація, тобто об'єднання територіальних громад було більш успішним [2]. Втім, прогнози

спеціального посланника хоч і дають Україні певний проміжок часу, за який ми могли б наздогнати децентралізаційні процеси Європи, та з іншого боку — показують наскільки кропітким і часозатратними вони є. Так само, виділення Урядом України коштів в 2015-2018рр. виступило палицею із двома кінцями. З одного боку, громади, які очолювали ініціативні та талановиті управлінці змогли об'єднатись і створити не просто нову одиницю, а дійсно повноцінний механізм місцевого самоврядування. З іншого ж боку, населені пункти, де відсутні такого роду спеціалісти досить часто витратили ці кошти впусту, так і не налагодивши роботу громади належним чином. Питання кадрів, які були б дійсно хорошими управлінцями стоїть в нашій державі надзвичайно гостро, а особливо у віддалених сільських населених пунктах. Згадується відоме висловлювання Платона: «Ті, хто настільки розумні, щоб не йти в політику, ризикують бути покараними тими, що ними керуватимуть і є дурнішими за них.». Звичайно, місцеве самоврядування і політика є далеко не тотожними явищами, але суть даного висловлювання сьогодні є актуальною для здійснення місцевої влади в Україні як ніколи.

Досить складно говорити про участь ініціативних і творчих людей у житті своїх громад у часі, коли країна проходить через період зневіри, відсутності інтересу до політичного життя, кризи довіри населення до будь-яких владних інститутів. Тут важливо згадати про Францію, яка вже проходила такого роду етап. Досвід французів показує, що децентралізація є політикою центральної влади. Проведення цієї політики пов'язано з двома основними групами причин. По-перше, у 1970-1980 рр. стала досить очевидною неефективність централізованого управління з багатьох питань, пов'язаних з неповоротливістю державної бюрократичної машини, «столичним», тобто з «приблизним» баченням місцевих проблем, надто великою кількістю проміжних етапів між прийняттям рішення і його реалізацією. По-друге, централізована система управління стала

оцінюватись як недемократична: спад активності виборців, що намітився в 1970-х рр. став одним із проявів кризи сучасної держави, як держави не демократичної та росту аполітичності громадян. У даній ситуації, розвиток місцевого самоврядування виявляється основним способом зробити управління більш демократичним, а населення більш політично організованим і активним [5]. Власне, цим шляхом і пішла Франція, що слід зробити також і нам.

Безумовно, на шляху до втілення даної реформи на практиці є досить багато факторів. В умовах реформування локальної демократії перед місцевим самоврядуванням постали виклики, які потребують ефективного та швидкого реагування й на організаційному, й на нормативному рівнях, а саме: розв'язання проблеми економічної неспроможності більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень (економічний чинник); розв'язання проблеми обмеженості ресурсів у бюджетах розвитку територіальних громад для інвестицій в інфраструктуру (ресурсний чинник); ефективне подолання кризи комунальної інфраструктури, загрозливої зношеності теплових, водоканалізаційних, водопостачальних мереж та житлового фонду, що детермінує виникнення техногенних катастроф (інфраструктурний чинник); необхідність здійснення «компетенційної революції», що зумовлена відсутністю чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування, внаслідок чого маємо дублювання повноважень, конкуренцію компетенцій та багато підстав для виникнення компетенційних суперечок між названими суб'єктами різного рівня (компетенційний чинник) [1]. Цей перелік можна продовжувати досить довго, та доречнішим видається розгляд позитивного досвіду, який все ж існує в Україні.

Переконана, що за наявні позитивні результати ми завдячуємо не тільки нашим сучасникам, але й тому історичному корінню, яке пронизане

значними досягненнями у сфері місцевого самоврядування. На жаль, розвиток цього історичного процесу було перервано радянською владою, але ті знання і культура, яку вже було отримано, можна і потрібно використовувати зараз. В 1904 р. в с. Завадові на Стрийщині, за активною участю священника Остапа Нижанківського, при читальні «Просвіта» було засновано першу в Галичині молочарню. Скоро українська молочарська кооперація поширилась на теренах всієї Галичини [3]. Бачимо, що українці здавна вміли згуртовуватись задля спільної справи. Цікавим є той факт, що у XXI ст. українські громади відновлюють цей кооперативний рух у різних регіонах. Зокрема, в Чернівецькій області Глибоцька об'єднана територіальна громада (с. Михайлівка) разом з Австрійською агенцією розвитку відкрили сироварню, яку назвали «Добрі газди». Проект впроваджений Програмою розвитку ООН за кошти Глибоцької ОТГ та Австрійської агенції розвитку [3]. Варто підкреслити, що співпраця територіальних громад із такими суб'єктами, як Австрійська агенція розвитку та участь у різного роду програмах ООН вказує не лише на позитивну динаміку розвитку такої громади, а й на той факт, що очолюють її дійсно зацікавлені в добробуті громади управлінці. Ініціативні керівники територіальних громад вже сьогодні вміють творчо використовувати досвід інших ОТГ, історичну спадщину та значно збільшувати бюджет громади. Таким прикладом може бути Гніздичівська ОТГ Жидачівського району Львівської області, голова Іван Оліяр. До об'єднання територіальна громада мала бюджет 1,2 млн. грн. А у 2018 році її бюджет сягнув 34 млн. грн, з яких 8 млн. грн — власні надходження [3]. Ще одна громада, яка своїм прикладом показує, що можна і треба розвивати місцеве самоврядування — це Баранівська ОТГ Баранівського району Житомирської області. Громада брала участь у проекті ЄС коворкінгів. Підтвердженням того, що громада на правильній дорозі є висока оцінка Плану місцевого економічного розвитку експертами Світового банку, за результатами якої Баранівська ОТГ увійшла

у топ-6 з-поміж 124 громад-учасників з 5 країн. [7] Ще однією цікавою ініціативою даної ОТГ став «Бюджет участі». Попри те, що переважна більшість (82%) мешканців Баранівської ОТГ підтримують «Бюджет участі», така підтримка «на словах» ще не відобразилася у практичній площині – кількості поданих проєктів. Було звернено увагу, що найбільше невизначених – серед підлітків: кожен п'ятий вагається з відповіддю. Оскільки у Баранівській громаді авторами проєктів можуть бути старшокласники (починаючи з 14 років), було проведено інформаційні семінарами по всіх школах громади, щоб заохотити молодь до формулювання та реалізації власних ідей. Результат не забарився: з-поміж 21 автора проєктів Бюджету участі є четверо осіб молодші 25 років. Всього у 2018 році на конкурс подано 19 проєктів (втричі більше, ніж у 2017– 6), яких 10 – з міста Баранівка, 9 – з сіл громади. Переможцями стали чотири проєкти, два з яких будуть реалізовуватися на території міста, один – у селищі Полянка та ще один – у селі Кашперівка. Серед них – придбання фізіотерапевтичного обладнання, благоустрій території, створення відкритого простору та сучасного футбольного поля. Але збільшилася не тільки кількість поданих проєктів, а й кількість мешканців, які взяли участь у голосуванні, – цього року це більше 15% населення ОТГ, або понад 3800 мешканців [7]. Можна побачити, наскільки продуктивним є залучення молоді до місцевих ініціатив, заохочуючи молоде покоління до активнішої участі у житті громади, остання отримує колосальний генератор ідей та ініціатив для власного розвитку.

Цікавим є досвід усіх чотирнадцяти громад, що стали партнерами програми USAID DOBRE. Це чотирнадцять історій про те, як громади створюють можливості для реалізації своїх ідей. Історії про людей, які працюють і розвивають свою громаду. Варто навести приклади декількох із них. Перший приклад — це Асканія-Нова селищна об'єднана громада у Херсонській області. Асканія-Нова відома у Європі своїм біосферним

заповідником, проте зараз про інше – спорт. У громаді оновили та розбудували три стадіони. Два з них – у селищах Питомник та Молочне. Знищені часом майданчики відновили, і тут вже встигли відбутися декілька чемпіонатів районного та обласного рівнів. Третій стадіон розташований у центрі громади. Ще в березні 2017 року тут був пустир, а вже у вересні з'явилася «Асканія-Арена» [9]. Наступною слід згадати Байковецьку сільську об'єднану громаду, що у Тернопільській області. У невеличкому селі під Тернополем працює перша сільська автоматизована обсерваторія, через яку споглядати галактики можна з будь-якої точки України. Школярі Байковецької сільської об'єднаної громади давно опановують науку астрономію, проте про обсерваторію такого рівня раніше можна було лише мріяти [9]. Якби не діяльність громади, її активність та ініціативність — ніхто б ніколи і уявити не міг, що десь в селі біля Тернополя можна буде «дотягнутись до зір». Зразком громади, яка може і вміє заробляти кошти впевнено називаємо Баштанську міську об'єднану громаду у Миколаївській області. Уже в перший рік роботи громаді вдалося залучити 50 мільйонів гривень. Іще недавно мандрівники приїздили в Тербовлянську громаду, що у Тернопільській області, аби лише відвідати фортецю – філію заповідника «Замки Тернопілля». І вважали, що тут більше немає нічого цікавого. Проте цей міф швидко розвіяли ті, хто бачить у своїй громаді набагато більше. Зараз туристична маршрутна карта громади налічує 15 історичних та архітектурних пам'яток. Тут діє туристично-інформаційний центр і музей-майстерня, а на подвір'ї центру готують арт-простір – майданчик для спілкування і перегляду фільмів просто неба. Поряд планують створити «Музей на дереві» [9]. Успіхи цих громад вселяють віру в подальший розвиток та добробут українських ОТГ.

**Висновки.** Отже, реформа місцевого самоврядування в Україні здійснюється, можливо, не завжди так успішно, як того хотілось би. Не все в українському законодавстві, що регулює дані питання, є правильно



прописаним і точним. Важливим є фактор перейняття досвіду наших європейських партнерів, які у процесі здійснення децентралізації і впорядкування свого адміністративного устрою значно випереджають нашу державу. Україна має величезний шанс вчитись на чужих помилках і не робити власних. Звичайно, на шляху до втілення цієї реформи стоїть дуже багато перешкод, але дослідивши досвід згаданих у статті громад, бачимо, що у неї є всі шанси бути не просто завершеною, а успішно реалізованою. У висновках можна впевнено дати відповідь на питання, яке стояло перед нами у назві цієї праці, ефективна громада в Україні — це не нездійсненна мрія, а реальність, яка вже існує там, де члени громади не шукають відмовок і перешкод, а творять історію успіху своєї землі тут і зараз.

### **Література**

1. Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні: Стаття. Віче №12, 2015. С. 14-17.
2. Гураль П.Ф. Децентралізація публічної влади: політико-правові виклики та перспективи // Реформа місцевого самоврядування в Україні: сучасні тенденції та виклики [Текст] : матеріали круглого столу (18 травня 2018 р. м. Львів) / за наук. ред. проф. П. Гураля, проф. Сушинського. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2018. 100 с. ISB 978-617-644-044-4.
3. Гураль П. Ф. Децентралізація публічної влади і зміцнення муніципальної економіки // Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи [Текст]: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю (15 березня 2019 р. м. Львів) / за наук. ред. проф. П. Гураля, проф. О. Сушинського. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2019. 148 с. ISBN 978-617-644-048-2.

4. Гураль П. Ф. Територіальна громада в Україні: реформа і розвиток: Стаття // Науковий вісник Академії муніципального управління №1, 2012. С. 38-44.
5. Гураль П. Ф. Французька модель місцевого самоврядування та її імплементація в Україні // Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні [Текст]: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (20 грудня 2019 р. , м. Львів) / за наук. ред. проф. М. Микиєвича, проф. Сушинського, доц. Р. Бедрія. Львів: ЛПІДУ НАДУ, 2020. 300 с. ISBN 978-617-644-052-9.
6. Шляхтун П. , Колюх В. Децентралізація по-українськи в контексті європейського досвіду місцевого самоврядування: Стаття // Віче №18, 2015. С. 27-31.
7. URL: <https://www.prostir.ua/m/?id=174710>
8. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>
9. URL: <https://uacrisis.org/uk/istoriyi-uspihu-14-gromad-partneriv-programi-usaid-dobre>