

УДК 352.071.55.071.6(1-21/-22)

DOI: 10.34132/pard2019.05.05

## ВПЛИВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА СТАТУТНУ НОРМОТВОРЧИСТЬ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

**Сиченко В.В.**, д-р наук з держ. упр., професор, КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти», м. Дніпро, Україна

**Тарасенко Т.М.**, канд. наук з держ. упр., доцент, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Дніпро, Україна

**Пугач А.М.**, д-р наук з держ. упр., доцент, Дніпровський державний аграрно-економічний університет, м. Дніпро, Україна

У статті досліджуються статuti об'єднаних територіальних громад на предмет виявлення зміни підходів до розгляду поняття «територіальна громада» у контексті нових аспектів, пов'язаних із створенням об'єднаних територіальних громад. Особливу увагу приділено поняттю «внутрішні громади» як структурного елемента системи місцевого самоврядування на рівні об'єднаної територіальної громади та визначенню найбільш характерних рис регламентації процедур участі їх членів у вирішенні питань місцевого значення. Виявлено загрози щодо належного представлення в статутах інтересів населених пунктів, які увійшли до об'єднаної територіальної громади, що пов'язується з проблемою консолідації їх жителів в єдину громаду та її легітимізацією. Відзначається проблема представлення на рівні статутів умов реалізації прав і свобод у сфері місцевого самоврядування для різних категорій членів громади. Робиться прогноз щодо подальшого урізноманітнення організаційних форм взаємодії населених пунктів об'єднаної територіальної громади на основі створення різних форм консульта-

*ційно-дорадчих утворень при органах місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення, як засобу забезпечення представництва інтересів всіх населених пунктів та всіх членів громади.*

**Ключові слова:** *об'єднана територіальна громада, внутрішні громади, члени територіальної громади, місцева демократія, система місцевого самоврядування, реформа місцевого самоврядування, децентралізація влади.*

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Значні зміни у функціонуванні вітчизняної системи місцевого самоврядування, перш за все, що стосується її первинного елемента – територіальної громади, виявили низку аспектів, які потребують наукового аналізу. Зміни торкнулися територіальної основи, організаційного, матеріально-фінансового забезпечення базового рівня місцевого самоврядування, що супроводжується оновленням конституційно-правових засад регулювання суспільних відносин у цій сфері. Важливим джерелом для вивчення впливу децентралізації влади на місцеве самоврядування в Україні є локальна нормотворчість. Особливу увагу щодо цього викликають статuti об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Оскільки саме статuti територіальних громад детально визначають порядок і процедури реалізації цієї форми публічної влади на території відповідної громади. Призначенням статуту є визначення специфіки відповідної громади, особливостей здійснення місцевого самоврядування на відповідній території з урахуванням історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших аспектів.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблематика статутної регламентації місцевого самоврядування знаходить відображення в значній кількості публікацій різних галузей знань. До цього напрямку наукових пошуків зверталися такі дослідники, як О. Батанов (структура статуту територіальної громади), Д. Заяць (розробка статутів територіальних громад), Г. Монастирський (статут територіальної громади з точки зору визначення муніципального управління), О. Орловський (регламентація в статутах територіальних громад процедури загальних зборів громадян), К. Соляник (статут

територіальної громади в системі муніципального права), Н. Чудик (історія статутів територіальних громад, предмети статутного регулювання та видова характеристика його норм, зарубіжний досвід у цій сфері) та інші [1; 3–8; 14; 29–32].

Питання прийняття статуту територіальної громади є предметом гострих дискусій в науковому середовищі. Значною мірою це зумовлено нормою Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» про те, що представницький орган місцевого самоврядування в межах конституційно-правових основ може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста [10], що означає небов'язковість прийняття цього документу. Однак більшість дослідників акцентують увагу на ролі та значенні статутів територіальних громад для розвитку місцевої демократії. Поряд із тим, процес створення ОТГ, як результат реформи місцевого самоврядування, прийняття статутів цих громад актуалізує потребу вивчення цих документів на предмет відображення змін, пов'язаних із децентралізацією влади, створенням умов для реалізації прав, свобод і законних інтересів членів територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування. Однак за цим напрямом постерігається брак наукових публікацій.

Для теорії та практики публічного управління науковий інтерес становлять наступні питання: застосування понять «територіальна громада» – «об'єднана територіальна громада» – «громада» в статутній нормотворчості; тенденції розвитку статутної регламентації процедур участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Їх вивчення дозволить отримати знання щодо нових характеристик громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування та особливостей реалізації цієї форми публічної влади на базовому рівні.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є розкриття змін розгляду територіальної громади в статутах ОТГ у контексті нових аспектів побудови взаємовідносин жителів населених пунктів ОТГ.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** За основу дослідницького матеріалу взято статuti ОТГ Дніпропетровської області.

Перелік таких громад на час дослідження містив 63 ОТГ [2]. Розгляд інформації, розміщеної на офіційних сайтах місцевих рад ОТГ, засвідчив значку кількість випадків відсутності відомостей про наявність статуту громади. Відповідно до наявної інформації було виявлено й проаналізовано 15 статутів. Необхідно також зазначити, що серед виявлених статутів є випадки, коли тексти розміщуються без позначення дати й номера рішення відповідного представницького органу місцевого самоврядування про його затвердження та дати й номера реєстрації головними територіальними управліннями юстиції. Зустрічаються випадки, коли є інформація про наявність статуту, однак його текст на сайті не розміщено.

Аналіз статутів ОТГ Дніпропетровської області дозволяє зазначити, що в об'єднаних громадах, поняття «територіальна громада» та «громада» застосовується поряд із категорією «об'єднана територіальна громада» як синоніми, де ОТГ відображає, передусім, зміни територіальних меж громади. Водночас ці зміни спричиняють появу інших аспектів розгляду територіальної громади. Це знаходить відображення в наступних формулюваннях статутів: «населені пункти як територіальна основа громади» «населені пункти як територіальна одиниця Громади», «населені пункти, підпорядковані Громаді», «населені пункти, підпорядковані міській раді» [19], «населені пункти територіальної громади» [28], «розвиток територіальної громади та її населених пунктів» [15]. Отже, з одного боку, мова йде про акцентування уваги на фіксуванні території громади як цілісного відображення базового рівня місцевого самоврядування, а з іншого – про виокремлення населених пунктів територіальної громади, які утворили ОТГ.

Проблематика особливостей розгляду ОТГ яскраво простежуються в положеннях статуту про символіку таких громад. Мова йде про те, що «Населені пункти, які входять до складу Громади можуть мати свої власні герби», «Окремі населені пункти громади можуть мати власну офіційну символіку» [19; 24], що виокремлює їх як складові елементи громади. Прикладом положення про право населених пунктів на власний герб є положення про те, що його затвердження «здійснюється сільською радою ОТГ за поданням старости

села, після обговорення проекту герба на громадських слуханнях». Також зазначається, що «Історичні герби, які мали поселення до їх входження до складу ОТГ, не підлягають Perezatverdzhenniu, якщо не було прийнято іншого рішення на загальних зборах жителів цього поселення» [18; 22]. Герби поселень, що входять до складу «використовуються поряд із символікою громади на святах цих поселень, будівлях комунальної власності, що знаходяться у цих поселеннях» [18]. Протилежним є наступний підхід до розгляду питання символіки громади: «Окремі населені пункти громади не можуть мати власної офіційної символіки» [16–17; 13; 23; 25; 27]; «територіальна громада села власної символіки не має» [20].

Необхідно зазначити, що в результаті реформи місцевого самоврядування передбачається, що основним поняттям, яке визначатиме базовий елемент системи місцевого самоврядування в Україні, стане «громада». Однак, на практиці складнощі виявляються не тільки в розумінні співвідношення понять «громада», «територіальна громада», «об'єднана територіальна громада», але й понять «населений пункт», «адміністративно-територіальна одиниця». Дослідження свідчить про те, що зі створенням ОТГ відбулася певна трансформація визначення самої системи місцевого самоврядування на базовому рівні, що підтверджується представленням в статутах окремо таких елементів як «територіальна громада» та «внутрішні громади, які утворюють жителі населених пунктів громади» [15–17; 13; 28; 23–25; 27]. Хоча є випадки, коли в переліку елементів системи місцевого самоврядування територіальної громади внутрішні громади не виокремлюються, а базовий елемент цієї системи визначається як територіальна громада села, селища [20; 23; 26;], або об'єднана територіальна громада [21].

Внутрішні громади, які утворюють жителі населених пунктів громади, розглядаються як структурні елементи територіальної громади, членами яких є жителі населених пунктів, крім адміністративного центру громади [15–17; 13; 23–25; 27], або як «внутрішні громади, які утворюють жителі сіл ОТГ» [18]. Їх інтереси в органах місцевого самоврядування територіальної громади представляє староста села, депутати ради, яких обрано у відповідних одноман-

датних виборчих округах [15–17; 23–25]. Виокремлення адміністративного центру ОТГ та її населених пунктів актуалізує питання врахування інтересів і потреб усіх жителів ОТГ, усіх населених пунктів об'єднаної громади, формування розуміння єдності територіальної громади.

У питанні визначення членів територіальної громади зустрічаються випадки, коли відбувається звуження їх кола. Так, положення про те, що «До складу Громади входять громадяни України, що постійно проживають на її території та є платниками місцевих податків і зборів. Такі особи вважаються членами Громади» [22] можна розглядати як обмеження права жителів на місцеве самоврядування. Адже за вітчизняним законодавством членами територіальної громади є громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які відповідно до вимог Закону України «Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання», інших актів законодавства України зареєстрували своє місце проживання в населених пунктах громади [12].

Особливий інтерес становить питання регулювання участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Відповідно до вимог Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», порядок організації та проведення: місцевих виборів визначається відповідним законом; місцевого референдуму, також, має визначатися окремим законом; загальних зборів громадян – законом та статутом територіальної громади; місцевої ініціативи – місцевою радою або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [10]. Тим самим, базовий закон містить низку відсилочних, бланкетних норм стосовно регламентації такої участі. Статут територіальної громади є одним з найважливіших нормативно-правових актів із визначення порядку, процедур здійснення основних форм участі членів територіальної громади у місцевому самоврядуванні.

Основними формами участі членів територіальної громади у місцевому самоврядуванні, які розглядаються в статутах ОТГ Дніпропетровської області, є: місцеві вибори, місцевий референдум, за-

гальні збори (конференція) членів територіальної громади, громадські слухання, місцеві ініціативи, органи самоорганізації населення, звернення громадян, індивідуальні, колективні петиції громадян [19; 23; 26]. Перелік цих форм може бути представлений більш широко: можливість присутності члена громади на засіданнях органів місцевого самоврядування, можливість бути обраним на відповідні посади місцевого самоврядування; консультативно-дорадчі органи; громадський контроль за органами та посадовими особами місцевого самоврядування; інститути громадянського суспільства, що займаються питаннями місцевого самоврядування тощо [15–17; 13; 20–21; 28; 23–25; 27]. Цей перелік не є вичерпним, що повною мірою відповідає міжнародним стандартам місцевого самоврядування.

В статутах ОТГ зустрічається наступний поділ членів територіальної громади: члени територіальної громади та повноправні члени територіальної громади. Особливістю останніх є наявність у них права на участь у місцевих виборах та місцевих референдумах [15; 17; 23–25; 27]. Прикладом підходу до розгляду можливостей участі відповідно до наявності права голосу на місцевих виборах є наступне положення: «члени територіальної громади, які мають право голосу на місцевих виборах, можуть бути обраними депутатами відповідної ради, головою територіальної громади та посадовими особами органів самоорганізації населення» [20 – 21]. Іншим варіантом є зазначення того, що членами територіальної громади не можуть бути громадяни, які постійно не проживають на території сіл, які створили ОТГ [20].

Прикладом уточнення поділу на повноправних членів територіальної громади та членів з обмеженою муніципальною право- та дієздатністю є положення про те, що перші – це громадяни України – жителі населених пунктів громади, які мають активне виборче право, які володіють муніципальною право- та дієздатністю в повному обсязі, а другі – жителі населених пунктів громади, які є іноземцями, особами без громадянства; неповнолітні громадяни України; громадяни України, яких визнано судом недієздатними або такі, що перебувають на строковій військовій службі чи відбувають

покарання в місцях позбавлення волі. При цьому зазначається, що останні позбавлені права участі у місцевих виборах, місцевих референдумах, загальних зборах громадян за місцем проживання, права займати посади в органах місцевого самоврядування територіальної громади [16; 13; 28]. У якості аналога поняття «повноправні члени територіальної громади», в окремих статутах, виокремлюється така категорія як «активні члени територіальної громади» [21].

Ще одним варіантом уточнення різного рівня суб'єктності членів територіальної громади є наступне положення: «До Славгородської територіальної громади належать жителі населених пунктів, що входять до складу Славгородської селищної ради, об'єднані постійним проживанням у їх межах, які добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, без збереження самостійності кожного з цих населених пунктів (за принципом муніципального унітаризму)... Право на участь у здійсненні місцевого самоврядування у повному обсязі мають члени територіальної громади – громадяни України, які досягли 18-річного віку і не визнані судом недієздатними, а саме: мають право обирати органи і посадових осіб місцевого самоврядування, бути обраними або призначеними до керівних органів місцевого самоврядування, брати участь у місцевих референдумах, та користуватися іншими, передбаченими Конституцією, законами України та цим Статутом, правами на участь у здійсненні місцевого самоврядування» [26].

Значний інтерес становлять положення статутів про визначення можливостей членів територіальної громади брати участь у загальних зборах громадян, громадських слуханнях, місцевій ініціативі, органах самоорганізації населення. Так, зокрема, що стосується роботи загальних зборів громадян, є приклади визначення того, що в цій роботі беруть участь члени територіальної громади, які мають право голосу на місцевих виборах та які проживають на відповідній території [20–21]. Чи не є це обмеженням права інших членів брати участь у загальних зборах громадян?

Звернемось до документів, які регулюють це питання, а саме до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та постанови Верховної Ради України «Про затвердження Положення про загальні

збори громадян за місцем проживання в Україні» (в умовах відсутності окремого закону постанова є основним документом, в якому найбільш повно визначено це питання). У статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» надається наступне визначення загальних зборів: «загальні збори – зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення» [10]. Як бачимо, мова йде про загальні збори всіх чи частини жителів, а не громадян України. Хоча, стаття 8 цього закону має назву «Загальні збори громадян», де зазначається, що «Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення» [10]. Однак тут чітко не зазначається, що мова йде про громадян України, поняття громадян містить скоріше загальний зміст щодо позначення осіб, які беруть в них участь. Крім того, саме визначення цієї форми участі – «загальні збори громадян» було нормативно врегульовано в згадуваній постанові Верховної Ради України ще у 1993 р., до прийняття базового закону та до ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування. У постанові зазначено, що загальні збори громадян скликаються за місцем проживання громадян, у їх роботі мають право брати участь громадяни, які досягли 18 років і постійно проживають на відповідній території [9]. На наш погляд, застосування поняття «громадян», призводить до обмеження права інших членів територіальної громади брати участь в загальних зборах, адже її членами є як громадяни України так і іноземці та особи без громадянства. Тут головним критерієм є законне проживання на відповідній території. Тим більше, що законодавче визначення поняття «територіальна громада» визначається як жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [10]. Враховуючи це та сучасні вимоги до розвитку форм місцевої демократії можна зазначити, що сьогодні є доцільним переглянути формулювання «загальні збори громадян» на користь формулювання «загальні збори жителів громади» або «загальні збори членів громади». Схожа думка зустрічається в інших дослідженнях, зокрема О. Орловського. Серед аргументів проти обмеження участі

жителів у загальних зборах йдеться про те, що форми участі, що стосуються громадян України окремо визначені законодавством, до того ж, рекомендаційний характер рішень цих зборів, дозволяє відмовитись від такого обмеження. Тому висловлюється думка про доцільність застосування поняття «загальні збори членів територіальної громади» [8].

Обмеження участі членів ОТГ в громадських слуханнях та місцевій ініціативі розкривається в низці наступних положень: «Участь у ініціюванні та проведенні громадських слухань може брати будь-який дієздатний член ОТГ, який має право голосу на місцевих виборах»; «Місцеві ініціативи реалізуються через ініціативні групи, які створюються у складі не менш як 10 дієздатних членів ОТГ, що мають право голосу на місцевих виборах» [18]. Поряд із тим надається можливість участі членів ОТГ, які на законних підставах тимчасово або постійно проживають в межах ОТГ або відповідної її частини у зборах громадян за місцем проживання.

Диференціація участі членів ОТГ у місцевій ініціативі, також, розкривається в наступному положенні: реєстрація проекту рішення Ради, поданого у порядку місцевої ініціативи, «що стосується окремого населеного пункту громади, здійснюється секретарем Ради за умови підтримки такого проекту рішення не менше як 100 повноправними членами Територіальної громади – жителями цього населеного пункту» [13]. Підкреслюється, що особи, які не зареєстрували своє місце проживання в населених пунктах громади, але які володіють нерухомим майном на території громади, працюють на території громади, ведуть іншу діяльність, пов'язану зі сплатою податків до місцевого бюджету територіальної громади, користуються усіма правами членів територіальної громади, окрім активного виборчого права, права участі у місцевих референдумах, загальних зборах громадян за місцем проживання [16; 18; 28].

Що стосується обмеження можливостей членів громади, які не є громадянами України, брати участь в роботі органів самоорганізації населення, то таким прикладом є положення про те, що «Обирати та бути обраними до органів самоорганізації населення можуть громадяни України, які на законних підставах проживають

на території» [20]. Хоча, у статті 6 Закону України «Про органи самоорганізації населення» зазначено, що «Обирати та бути обраними до органу самоорганізації населення в порядку, визначеному цим Законом, можуть жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території» [11].

В окремих випадках в текстах статутів органи самоорганізації населення не розглядаються в переліку форм реалізації права членів територіальної громади на участь у здійсненні місцевого самоврядування, при цьому вони включаються до елементів системи місцевого самоврядування на рівні громади [21]. Є приклади, коли органи самоорганізації населення не включені ні до елементів цієї системи, ні до переліку форм участі, при цьому, розглядаються в окремій главі статуту. Також зустрічаються випадки, коли зазначається, що територіальна громада здійснює право на місцеве самоврядування безпосередньо або через утворені нею органи місцевого самоврядування та органи самоорганізації населення [28; 25]. Викликає інтерес положення статутів про те, що органи самоорганізації населення як представницькі органи «утворюються членами Територіальної громади, що проживають в її окремих населених пунктах, які не є адміністративним центром громади або на певній території населеного пункту...» [24–25; 27].

Отже, положення статутів щодо роз'яснення можливостей реалізації різних форм участі членів територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування на основі поділу членів громади на дві категорії, з одного боку, дозволяють на рівні статуту конкретизувати розрізненні положення Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві вибори» тощо. З іншого боку, практика свідчить про існування проблем регламентування та забезпечення прав членів територіальної громади на участь у загальних зборах, громадських слуханнях, місцевих ініціативах, органах самоорганізації населення.

Водночас дослідження виявило низку позитивних моментів. Важливим аспектом розвитку місцевої демократії стає закріплення участі інститутів громадянського суспільства як дієвих суб'єктів вирішення питань місцевого значення. Це знаходить відображення

в статутних нормах з питань громадського контролю, який здійснюється на основі аналізу відповідної інформації, надсилання інформаційних запитів, ініціювання звітів, створення громадських контрольних інспекцій, ініціювання проведення громадських слухань тощо [15–17; 13; 28; 24–25; 27]. Показовим, також, є приклад закріплення в одному з статутів положення про те, що «органи місцевого самоврядування територіальної громади та їхні посадові особи, органи самоорганізації населення можуть укладати з інститутами громадянського суспільства договори (угоди) про взаємодію і співробітництво у вирішенні питань місцевого значення» [17; 13; 28; 24–25; 27]. В окремих випадках передбачається можливість запровадження інституту Муніципального омбудсмена з питань захисту прав і свобод членів територіальної громади, у тому числі їх окремих категорій. Серед таких категорій, поряд із пенсіонерами, інвалідами, ветеранами війни, представниками національних меншин, вимушеними переселенцями, учасниками АТО виокремлено таку категорію як «члени внутрішніх громад» [16; 13]. Також зустрічаються приклади закріплення можливості створення радою ОТГ «координуючого органу з питань добросусідства разом із радами суміжних громад» [18] та включення до системи місцевого самоврядування територіальної громади громадської ради при виконавчому комітеті [16]. Є випадки передбачення процедури розгляду соціально-політичних конфліктів в громаді, закріплення «принципів громадянського миру та злагоди між членами територіальної громади, захисту прав, поваги гідності й інтересів різноманітних соціальних, етнічних і релігійних груп громадян», принципу єдності – «всі рішення, що приймаються, мають забезпечувати єдність територіальної громади, позитивно впливати на розвиток усіх поселень, що входять до складу громади, з метою вирівнювання якості життя та можливостей для всіх жителів громади») [16; 20–21; 18].

Дослідження дозволяє виокремити наступні аспекти розвитку статутної нормотворчості ОТГ:

- застосування поняття «внутрішня громада» для позначення населених пунктів, які увійшли до ОТГ, що вимагає належного представлення їх інтересів;

- розподіл членів територіальної громади на повноправних членів – громадян України, які мають активне виборче право, та членів територіальної громади з обмеженою участю у різних формах місцевої демократії; іноді розподіл представлено такими категоріями як «члени територіальної громади» та «жителі населених пунктів громади»;

- розгляд населених пунктів ОТГ як територіальної основи для створення органу самоорганізації населення, що має особливе значення для забезпечення участі, реалізації інтересів «внутрішніх громад» ОТГ;

- урізноманітнення організаційних форм, спрямованих на побудову партнерських відносин органів місцевого самоврядування та членів територіальної громади (громадська рада при виконавчому комітеті; укладання договорів з інститутами громадянського суспільства про взаємодію і співробітництво у вирішенні питань місцевого значення; громадський контроль діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування; Уповноважений Територіальної громади з питань захисту прав членів територіальної громади (або Муніципальний омбудсмен з питань захисту прав і свобод членів територіальної громади); Дитячий омбудсмен);

- розширення переліку принципів діяльності органів, посадових осіб місцевого самоврядування територіальної громади, органів самоорганізації населення, зокрема таких як ефективність, сталість, екологічність, системність, відкритість, громадська участь.

**Висновки.** Отже, розгляд співвідношення понять «територіальна громада», «об'єднана територіальна громада», «громада» передбачає звернення до таких категорій як «населений пункт», «адміністративно-територіальна одиниця», «адміністративний центр». З точки зору законодавчого визначення для «територіальної громади» та «об'єднаної територіальної громади» спільними є такі поняття як самостійна «адміністративно-територіальна одиниця» та «єдиний адміністративний центр». Для ОТГ особливого значення набуває забезпечення інтересів населених пунктів, які увійшли до ОТГ, та консолідація їх жителів в єдину громаду. Результати дослідження дають змогу висунути певні застереження щодо можливих подаль-

ших складностей регулювання відносин та справедливого представлення інтересів усіх населених пунктів в ОТГ. Окрім того, значні територіальні зміни, пов'язані зі створенням ОТГ та подальші очікування змін адміністративно-територіального устрою на районному рівні, вимагають зваженого підходу до територіальної організації влади на субрегіональному рівні.

Статут територіальної громади має ключове значення для територіальної громади як сукупності її членів, у ньому зацікавлені, у першу чергу, самі жителі, а вже потім органи місцевого самоврядування. Тим більше, що за вітчизняним законодавством саме поняття «місцеве самоврядування» визначається не через органи місцевого самоврядування, як це здійснено в Європейській хартії місцевого самоврядування, а через територіальну громаду. Навіть районний та обласний рівні місцевого самоврядування розглядаються як рівень представлення спільних інтересів територіальних громад районів та області. Тим самим, статут дозволяє закріпити статус територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування.

Стосовно статуту ОТГ можна зробити висновок про його виключну важливість для створення умов консолідації всіх членів територіальної громади, для легітимізації ОТГ. Особливого значення в таких статутах набуває питання конкретизації статусу населених пунктів, положень щодо побудови взаємовідносин населених пунктів, які увійшли до ОТГ. Значущість цього підтверджується виявленням проблеми забезпечення умов для реалізації прав і свобод у сфері місцевого самоврядування для різних членів громади.

Також дослідження дозволяє припустити подальше урізноманітнення організаційних форм взаємодії між населеними пунктами ОТГ щодо вирішення питань місцевого значення. Передусім це стосується створення різних форм консультативно-дорадчих утворень при органах місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення, які дозволяють забезпечити представництво інтересів жителів населених пунктів ОТГ.

**Стаття надійшла до редакції: 05.05.2019**



*and “community” are used along with the term “united territorial community” as synonyms, where OTG reflects, above all, changes in territorial boundaries of a community. At the same time, these changes cause the appearance of other considerations of a territorial community. On the one hand, it is about focusing on understanding a territorial community as a holistic reflection of the basic level of local government, and on the other hand, about separation of settlements of a territorial community which formed an OTG.*

*In practice, difficulties occur not only in the understanding of the relations between “community”, “territorial community”, and “united territorial community”, but such concepts as “settlement” and “administrative and territorial unit”. The study shows that along the OTG creation, there has been a certain transformation in defining the local government system at the basic level. That is confirmed by the emergence in the OTG statutes of such an element as “internal communities”, which are considered as structural elements of a territorial community, whose members are the residents of the settlements rather than the administrative center of the community. Separation of the OTG administrative center and its settlements actualizes the issue of taking into account interests and needs of all residents of the OTG, all settlements of a united community, forming the understanding of the unity of a territorial community.*

*The research found the threat of limiting the range of territorial community members to only Ukrainian citizens, which restricts the rights of other residents to local government, since under the national law members of a territorial community are citizens of Ukraine, foreigners, and stateless persons. The following division of the members of the territorial community is found in the OTG statutes: members of the territorial community and full members of the territorial community; full members of the territorial community and members with limited municipal and legal capacity; active members of the territorial community. That is related to identifying their capabilities to exercise their rights to direct participation in local issues. Thus, it is confirmed that the division of members of a community into two categories in terms of the presence or absence of active suffrage, on the one hand, allows specifying at the statutory level the disparate provisions in the laws of Ukraine “On Local*

*Self-Government in Ukraine”, “On Local Elections”, and others. On the other hand, the study shows the existence of a problem related to regulation of the territorial community members` rights to participate in general meeting, public hearings, local initiatives, and local government bodies. One of the examples is the restriction of the right to participate in general meeting. The analysis of the provisions of the Law of Ukraine “On Local-Government in Ukraine” and the Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine “On Approval of the Regulation on General Meeting of Citizens at Residence in Ukraine” suggests that it is advisable to clarify the formulation of the concept “general meeting of citizens” as “general meeting of the community residents” or “general meeting of the community members”. The usage of the word “citizens” leads to limitation of the rights of other territorial community members to participate in general meeting. The main criterion here is legal residence in a respective territory. Such proposition is shared in the works of others scientists.*

*The study confirms the exclusive importance of the OTG statute for consolidation of all members of the territorial community and the OTG legitimization. Particularly important in such statutes is the issue of specifying the settlement status, provisions as for building relationships between settlements within one OTG. It is also possible to assume a further diversification of organizational forms of relations between the OTG settlements in solving local issues. First of all, it concerns creation of various forms of consultative and advisory institutions at local government bodies, bodies of self-organization of population that provide representation of the residents` interests in OTG settlements.*

**Keywords:** *united territorial community, internal community, members of a territorial community, local democracy, local government system, local government reform, decentralization of power.*

**Received: 05.05.2019**

## References

1. Batanov O. V. Struktura statutu terytorialnoi hromady ta yii elementy: problemy teorii ta praktyky [Elektronnyi resurs] / O. V. Batanov, N. O. Chudyk // Chasopys Kyivskoho universytetu prava. – 2012. – No. 2. – S. 80 – 85. – Rezhym dostupu: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup\\_2012\\_2\\_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2012_2_20).
2. Dnipropetrovska oblast. Hromady. Sait Detsentralizatsiia. – Rezhym dostupu : <https://decentralization.gov.ua/areas/0562/gromadu,28.02.2019>.
3. Zaiats D. Problemy rozrobky modelnoho statutu terytorialnoi hromady v Ukraini // Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezidentovi Ukrainy. – 2009. – Vyp. 3. – S. 174 – 182. – Rezhym dostupu : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu\\_2009\\_3\\_23](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2009_3_23).
4. Zaiats D. Protses rozrobky ta pryiniattia statutiv terytorialnykh hromad v Ukraini / D. Zaiats // Demokratychnе vriaduvannia. Nauk. visn. – 2009. – No. 3. – Rezhym dostupu : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu\\_2009\\_3\\_23](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2009_3_23).
5. Monastyrskiy H. Statut terytorialnoi hromady yak osnova orhanizatsii munitsypalnoho upravlinnia / H. Monastyrskiy [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/26723/1>.
6. Orlovskiy O. Normatyvno-pravova rehlamentatsiia zahalnykh zboriv chleniv terytorialnoi hromady / O. Orlovskiy // Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezidentovi Ukrainy. – 2009. – Vyp. 1. – S. 158 – 167. – Rezhym dostupu : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/zpnapdu\\_2009\\_1\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/zpnapdu_2009_1_18).
7. Orlovskiy O. Normatyvno-pravova rehlamentatsiia zahalnykh zboriv chleniv terytorialnoi hromady na lokalnomu rivni (na materialakh mista Sumy) / O. Orlovskiy // Yurydychnyi visnyk. – 2010. No. 1. – S. 13 – 17. Rezhym dostupu: [http://yurvisnyk.in.ua/v1\\_2010/03.pdf](http://yurvisnyk.in.ua/v1_2010/03.pdf).
8. Orlovskiy O. Pravo chleniv terytorialnoi hromady na uchast u zahalnykh zborakh / O. Orlovskiy // Yurydychnyi visnyk. – 2013 [Elektronnyi resurs]. Sait Pravnyk. Biblioteka naukovoï yurydychnoi periodyky. – Rezhym dostupu : <http://www.pravnuk.info/2013-12-27-15-15-31/804-pravo-chleniv-teritorialno%D1%97-gromadi-na-uchast-u-zagalnix-zborax.html>, 28.02.2019.
9. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro zahalni zbory hromadian za mistsem prozhyvannia v Ukraini : postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 17 hrud. 1993 r. No. 3748-XII. – Rezhym dostupu : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3748-12>.

10. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: zakon Ukrainy vid 21 trav. 1997 r. No. 280 : iz zminamy. – Rezhym dostupu : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr>.

11. Pro orhany samoorhanizatsii naselennia : Zakon Ukrainy vid 11 lyp. 2001 r. No. 2625-III. – Rezhym dostupu : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>.

12. Pro svobodu peresuvannia ta vilnyi vybir mistsia prozhyvannia v Ukraini : zakon Ukrainy vid 11 hrud. 2003 r. No. 1382-IV. – Rezhym dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15>.

13. Pro Statut Lykhivskoi selyshchnoi obiednanoi terytorialnoi hromady : rishennia sesii Lykhivskoi selyshchnoi rady Piatykhatskoho raionu Dnipropetrovskoi oblasti vid 17 zhovt. 2017 r. No. 259-23/VII. – Rezhym dostupu: <https://lykhivska.otg.dp.gov.ua/ua/rishennya-gromadi/pro-statut-lihivskoyi-selishchnoyi-obyednanoyi-teritorialnoyi-gromadi?v=5ba2041230679>.

14. Soliannik K. Statut terytorialnoi hromady: mistse i rol u systemi dzherel munitsypalnoho prava / K. Soliannik // Visnyk Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy. – 2014. – No. 4. – S. 76 – 83. – Rezhym dostupu: <http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/9325/1/Solyannik.pdf>.

15. Statut Apostolivskoi miskoi obiednanoi terytorialnoi hromady: rishennia miskoi rady vid 21 hrud. 2017 r. No. 1252-42/VII. – Rezhym dostupu: [http://apostolmr.dp.gov.ua/selrada/apostolivskij/apostolivska\\_mrada.nsf/docs/931545977DA07B7DC225803A003EAB2E](http://apostolmr.dp.gov.ua/selrada/apostolivskij/apostolivska_mrada.nsf/docs/931545977DA07B7DC225803A003EAB2E).

16. Statut Verbkivskoi silskoi terytorialnoi hromady : rishennia Verbkivskoi silskoi rady vid 1 hrud. 2015 r. No. 18-I/VII. – Rezhym dostupu: [https://verbki.otg.dp.gov.ua/storage/app/sites/16/Nasha%20Hromada\\_Statut\\_/Nasha%20Hromada\\_Statut.pdf](https://verbki.otg.dp.gov.ua/storage/app/sites/16/Nasha%20Hromada_Statut_/Nasha%20Hromada_Statut.pdf).

17. Statut Vyshnivska selyshchna rada Piatykhatskoho raionu Dnipropetrovskoi oblasti : rishennia Vyshnivskoi silskoi rady vid 23 hrud 2016 r. – Rezhym dostupu: <https://vyshneve.otg.dp.gov.ua/ua/rada/statuti/vishnivska-selishchna-rada-pyatihatskogo-rajonu-dnipropetrovskoyi-oblasti>.

18. Statut Zaitsivskoi obiednanoi terytorialnoi hromady : rishennia Zaitsivskoi silskoi rady [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <https://zajtzeve.otg.dp.gov.ua/ua/nasha-gromad%D0%B0/statut>.

19. Statut Zelenodolskoi miskoi obiednanoi terytorialnoi hromady : rishennia Zelenodolskoi miskoi rady vid 22 kvit. 2016 r. No. 144. – Rezhym dostupu: <http://zelenodolsk.com.ua/>.

20. Statut Liashkivskoi terytorialnoi hromady Tsarychanskoho raionu, Dnipropetrovskoi oblasti [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://lyashkivska.gromada.org.ua/statut-09-01-13-11-04-2017>.

21. Statut Myrivskoi obiednanoi terytorialnoi hromady [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <https://drive.google.com/file/d/1C0AbnaxA7GjLq6Ts6QLBGx9ORxkpywej/view>.

22. Statut Novolativskoi silskoi obiednanoi terytorialnoi hromady Shyrokivskoho raionu Dnipropetrovskoi oblasti : Rishennia Novolativskoi silskoi rady vid 4 kvit. 2017 r. No. 412 -14/UI. – Rezhym dostupu : <https://novolativska-gromada.gov.ua/statut-novolativskoi-silskoi-radi-10-10-15-14-08-2017/>.

23. Statut Novooleksandrivskoi silskoi terytorialnoi hromady Dnipropetrovskoho raionu Dnipropetrovskoi oblasti : rishennia Novooleksandrivskoi silskoi rady vid 17 hrud. 2015 r. No. 19-1/VII. – Rezhym dostupu: <https://novool.otg.dp.gov.ua/ua/rishennya-gromadi/statut-novooleksandrivskoyi-silskoyi-teritorialnoyi-gromadi-dnipropetrovskogo-raionu-dniprobl-i-sesiya-vii-sklikannya-vid-17122015-roku-19-1vii>.

24. Statut Novopokrovskoi selyshchnoi terytorialnoi hromady (obiednanoi) : rishennia Novopokrovskoi selyshchnoi rady vid 8 liut. 2017 r. No. 13. – Rezhym dostupu: <https://novopokrovska-gromada.gov.ua/statut-16-44-36-08-06-2016/>.

25. Statut Rozdorskoï selyshchnoi obiednanoi terytorialnoi hromady : opublikovano 27 lyst. 2018 r. o 14:41. – Rezhym dostupu: <https://roz.otg.dp.gov.ua/ua/nasha-gromad%D0%B0/statut>.

26. Statut Slavhorodskoi terytorialnoi hromady Synelnykivskoho raionu Dnipropetrovskoi oblasti : rishennia Slavhorodskoi selyshchnoi rady Synelnykivskoho raionu Dnipropetrovskoi oblasti vid 17 zhovt. 2014 r. No. 422-28/VI. – Rezhym dostupu : [http://sinslavgsel.dp.gov.ua/selrada/sinelnykivskij/slavgorodska\\_selrada.nsf/\(search\)?searchview&query=%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%82&count=30](http://sinslavgsel.dp.gov.ua/selrada/sinelnykivskij/slavgorodska_selrada.nsf/(search)?searchview&query=%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%82&count=30).

27. Statut Slobozhanskoi selyshchnoi terytorialnoi hromady: rishennia Slobozhanskoi selyshchnoi rady vid 20 zhovt. 2016 r. (nova redaktsiia), 2018 r. – Rezhym dostupu : <http://slobozhanska.gromada.site/Publication/ViewPub?uid=d7d55f33-c69e-4477-bdf5a839d5cdb332>.

28. Statut terytorialnoi hromady Mohylivskoi silskoi rady Tsarychanskoho raionu Dnipropetrovskoi oblasti : rishennia Mohylivskoi silskoi rady Tsarychanskoho raionu Dnipropetrovskoi oblasti vid 1 hrud. 2015 r. No. 12 - 02/VP. – Rezhym dostupu : <http://mogylivska.gromada.org.ua/statut-mogilivskoi-otg-14-49-19-30-06-2017/>.

29. Chudyk N. O. Vitchyzniani ta zarubizhnyi dosvid statutnoi normotvorchosti [Elektronnyi resurs] / N. O. Chudyk // Pravo i suspilstvo. – 2014. – No. 6 – 2, ch. 2. – S. 53 – 57. – Rezhym roboty : [file:///D:/User1/Downloads/Pis\\_2014\\_6.2\(2\)\\_\\_11.pdf](file:///D:/User1/Downloads/Pis_2014_6.2(2)__11.pdf).

30. Chudyk N. O. Istoriia statutiv terytorialnykh hromad [Elektronnyi resurs] / N. O. Chudyk // Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Ser. Pravo. – 2013. – Vyp. 22: v 3 t., t. 1. – S. 122 – 124. – Rezhym dostupu: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/1243/1/>.

31. Chudyk N. O. Normy statutu terytorialnoi hromady ta yikh vydova kharakterystyka [Elektronnyi resurs] / N. O. Chudyk // Pravo i suspilstvo. – 2014. – No. 1 – 2 : v 2 t. – S. 46 – 50. – Rezhym dostupu : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis\\_2014\\_1.2\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2014_1.2_13).

32. Chudyk N. O. Predmety statutnoho rehuliuвання mistsevoho samovriaduvannya [Elektronnyi resurs] / N. O. Chudyk // Porivnialno-analitychne pravo. – 2015. No. 8. – Rezhym dostupu : [http://www.pap.in.ua/8\\_2014/14](http://www.pap.in.ua/8_2014/14).

**Відомості про авторів / Information about the Authors**

**Сиченко Віктор Володимирович:** Комунальний заклад вищої освіти «Дніпровська академія неперервної освіти», вул. Антоновича, 70, м. Дніпро, 49006, Україна

**Viktor Sychenko:** Communal Institution of Higher Education "Dnipro Academy of Continuing Education", st. Antonovich, 70, Dnipro, 49006, Ukraine

**ORCID. ORG./0000-0001-9655-2317**

**E-mail: sychenko@dano.dp.ua**

**Тарасенко Тетяна Миколаївна:** Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, вул. Гоголя, 29, м. Дніпро, 49000, Україна

**Tatiana Tarasenko:** Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, st. Gogol, 29, Dnipro, 49000, Ukraine

**ORCID. ORG./0000-0002-2713-6990**

**E-mail: tatianatarasenko@ukr.net**

**Пугач Андрій Миколайович:** Дніпровський державний аграрно-економічний університет, вул. Єфремова, 25, м. Дніпро, 49600, Україна

**Andriy Pugach:** Dnipro State Agrarian and Economic University, st. Efremova, 25, Dnipro, 49600, Ukraine

**ORCID. ORG./0000-0002-5586-4244**

**E-mail: anpugach13@gmail.com**