

Суслів М.М.

Чорноморський національний університет імені Петра Могили

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЛОКАЛЬНОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

*У дослідженні розкриваються основні нормативно-правові засади впровадження локальної ідентичності об'єднаних територіальних громад в Україні. Актуальність дослідження підкреслюється тим аспектом, що попри активізацію наукових розробок щодо локальної ідентичності, наразі майже відсутні системні дослідження щодо нормативно-правового забезпечення її механізмів та інструментів. У процесі дослідження визначено рівні нормативно-правового забезпечення – міжнародний, загальнодержавний та локальний. Зазначено, що у більшості міжнародних нормативно-правових документах питання локальної ідентичності пов'язане із забезпеченням основних прав і свобод людини, зокрема, право на соціальну безпеку, фінансову стабільність, належне медичне обслуговування, можливість особистісного професійного зростання, отримання високої якості адміністративних послуг та можливість активного залучення до прийняття рішень на локальному рівні. Також встановлено, що формування локальної ідентичності на загальнодержавному рівні забезпечують нормативно-правові акти, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування. На локальному рівні основними документами для впровадження локальної ідентичності громад є Стратегія розвитку об'єднаних територіальних громад та Стратегія розвитку області. Зазначені нормативно-правові документи вказують на можливості реалізації громадою свого права на локальну ідентичність.*

*У результаті дослідження отримано наступні висновки: по-перше, в міжнародних документах поняття локальної ідентичності визначається через соціальну згуртованість; по-друге, в нормативно-правових актах України чітко не прописані механізми впровадження локальної ідентичності громад; по-третє, перспективними видаються дослідження щодо співвідношення локальної та національної безпеки через призму ідентичності.*

**Ключові слова:** соціальна згуртованість, локальна ідентичність, територіальна громада, залученість громадян, публічне управління.

**Постановка проблеми.** Війна в Україні поставила перед об'єднаними територіальними громадами нові виклики щодо їх функціонування та виживання. Крім військових, економічних, соціальних питань, важливе місце посідає проблема локальної ідентичності громади. Адже, високий рівень консолідації суспільства, формування значної кількості волонтерських осередків, говорять не тільки про підвищення рівня національної ідентичності, але й про високий рівень територіальної ідентичності громад. Тому виникає необхідність вдосконалення правового регулювання локальної ідентичності ОТГ, особливо у військовий час.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання локальної ідентичності є достатньо дискусійним в науковому світі. Зокрема виникають різні підходи щодо дефініції самого поняття, визначення механізмів та інструментів впровадження локальної ідентичності об'єднаних громад, а також розвитку локальної ідентичності

як запоруки територіальної єдності держави. В цьому напрямку зосереджені дослідження О. Гнатюка, О. Євтушенка, Я. Котенка, В. Кравціва, А. Ткачука, Т. Лушагіної, М. Рубчака, І. Сторонянської та ін.

**Постановка завдання** дослідження. В процесі утворення об'єднаних територіальних громад мала місце ситуація, коли адміністративно-територіальне об'єднання відбулося, а соціальне – ні. Тобто, в такому разі важко говорити про формування спільної локальної ідентичності. Для вирішення зазначеної проблеми науковці пропонують різні підходи до створення єдиної ідентичності громад: від масових історико-культурних заходів до активного залучення громадян на партнерських засадах брати участь в місцевому управлінні. Проте, всі ці аспекти повинні мати нормативно-правові основи та механізми. Тому основним завданням цього дослідження є визначення нормативно-правових засад формування локальної ідентичності об'єднаних територіальних громад.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Локальна ідентичність територіальної громади – важлива складова успішного розвитку, адже вона впливає на економічну ситуацію в громаді, соціальну безпеку, залучення громадян до прийняття важливих рішень для громади. Так, дослідники зазначають, що існує взаємозв'язок між рівнем локальної ідентичності та рівнем економічного розвитку. Низький рівень економічного розвитку громади впливає на загальний настрій людей – у них майже відсутнє відчуття гордості за свою територіальну громаду, вони погано усвідомлюють самотність своєї місцевості та не цінують свою історико-культурну спадщину [22, с. 64]. В свою чергу, такі дослідники як О. Євтушенко та Т. Лушагіна у своїх дослідженнях виводять локальну ідентичність як індикатор спроможності громади [6, с. 416]. Адже, як зазначають В. Кравців та І. Сторонянська, людина характеризується не лише індивідуальною, а й груповою ідентичністю, яка пов'язана з отождненням людини з територіальною громадою. Люди зазвичай тяжіють до сили, житель прив'язаний до своєї громади не стільки тому, що він тут народився, скільки тому, що він бачить в цій громаді вільну та сильну корпоративну структуру, частиною якої він є та яка заслуговує на те, щоб докласти зусиль для участі в управлінні нею [21, с. 65].

Отже, як бачимо, поняття «локальна ідентичність» досить часто розглядається через призму поняття згуртованості населення [22, с. 63], коли «територіальна згуртованість є проявом територіальної ідентичності» [2, с. 7], яка може втілюватися через різні види ідентифікації: економічна спеціалізація громади, історико-культурні події,

місце народження, клімат та природа, історичні та сучасні постаті, власний професійний успіх тощо. Але відкритим залишається питання нормативно-правового забезпечення локальної ідентичності.

Формування локальної ідентичності може включати два рівні відносин: перший – формалізований – регулюється законодавчими актами; другий – неформалізований – ґрунтується на звичаях та традиціях певної місцевості.

В свою чергу формалізовані відносини у формуванні локальної ідентичності опираються на три рівні нормативно-правового забезпечення – міжнародний, загальнодержавний та локальний. Отже, в цьому дослідженні пропонуємо розглядати нормативно-правові основи впровадження локальної ідентичності відповідно до зазначених рівнів.

Право громад на місцеве самоврядування на міжнародному рівні закріплене в Європейській хартії місцевого самоврядування [4], де визначається, що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів. Деякі аспекти формування локальної ідентичності через призму соціальної згуртованості визначені у таких міжнародних документах, як Стратегія соціальної згуртованості Ради Європи [23], де зазначено, що соціальна згуртованість громадян прямо пропорційно залежить від їх фінансової стабільності, соціальної безпеки та підтримки, вільному доступу до соціальних послуг та можливості підтримки власної культурної самотності.

Поряд із декларативними прагненнями було сформовано Індекс соціальної згуртованості і примирення (SCORE) – інструмент, розроблений для вимірювання різних складових соціальної згуртованості, а також здатності до життєстійкості та факторів вразливості в громадах по всьому світу з метою забезпечення акторів, залучених до розбудови миру та розвитку, повними та науковими даними [7].

Основою у формуванні локальної ідентичності громади є залученість громадян до прийняття рішень місцевого значення. Тому доречно в цьому контексті зазначити Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень (ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи на засіданні 1 жовтня 2009 року) [8], що направлений на створення сприятливих умов для співробітництва громадян та органів місцевої влади. У цьому контексті також варто згадати два важливих міжнародних документи – Конвенція про захист



Мал. 1. Сфери формалізованих відносин у формуванні локальної ідентичності (ЛІ)

прав людини та основоположних свобод [9] та Європейська соціальна хартія (переглянута) [3]. В основі обох документів основоположним є принцип неподільності прав людини. У Європейській соціальній Хартії прослідковується залежність соціальної згуртованості громадян від реалізації їх соціальних прав. Право громадян на належну медичну допомогу, соціальний захист по безробіттю, соціальний захист в трудових відносинах і пенсійному забезпеченні, допомогу вразливим верствам населення закріплено у Європейському кодексі соціального забезпечення [5].

Ще один важливий аспект щодо соціальної єдності громад частково розкривається у такому міжнародному документі як Рамкова програма партнерства між урядом України та Організацією Об'єднаних націй на 2018–2022 рр. [19], де розкриваються напрями співпраці у питаннях рівного доступу громадян до якісних та інклюзивних послуг і соціального захисту; можливостей здійснення демократичного врядування, верховенства права і громадської участі. Крім того, розкриваються аспекти співпраці у сфері безпеки громадян та соціальної єдності.

На загальнодержавному рівні забезпечення локальної ідентичності має ґрунтуватися на принципах народовладдя та демократичних цінностях, що визначені в Конституції України [10], а також нормативних актах, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування. Як справедливо зазначає М. Рубчак, що «первинним суб'єктом формування ідентичності територіальної громади є людина – член територіальної громади, який своєю поведінкою та результатами діяльності впливає на інших людей та змінює або зберігає незмінним певний локальний простір. Тому дуже важливо, щоб саме органи місцевого самоврядування як представники місцевих жителів організовували цілеспрямовану діяльність у даному напрямі, зокрема з використанням спеціальних управлінських механізмів» [20, с. 135].

Зокрема, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [17] зазначається, що члени об'єднаних територіальних громад мають право проводити «громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування» [17] та створювати органи самоорганізації населення. Саме активна участь громадян у громадських слу-

ханнях і здатність до самоорганізації сприяють формуванню локальної ідентичності громади. Також про рівень локальної ідентичності громади можуть говорити такі показники, як активність громадян в управлінні громадою за допомогою різних форм локальної демократії. Наприклад, до таких форм можуть належати: місцевий референдум, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, зустрічі з депутатами та посадовими особами, здатність громадян вносити свої пропозиції щодо розвитку громади, ініціювати створення комісій тощо. Механізм здійснення загальних зборів громадян регулює «Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» [12], що затверджене постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року. Також, у зазначеному контексті важливим є Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [16], де визначено, що «при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади» [16], тобто охоплює основні можливі сфери прояву локальної ідентичності.

Також важливі аспекти впровадження локальної ідентичності щодо активності громадян у житті громади регулюються наступними законами України:

- «Про громадські об'єднання», де зазначається, що громадські об'єднання можуть бути створені з метою розвитку різних сфер функціонування громади і діяти на принципах: 1) добровільності; 2) самоврядності; 3) вільного вибору території діяльності; 4) рівності перед законом; 5) відсутності майнового інтересу їх членів (учасників); 6) прозорості, відкритості та публічності. Але громадські об'єднання не можуть мати воєнізованих формувань та не можуть вести діяльність, що загрожує територіальній цілісності та суверенітету держави [15].

- «Про благодійну діяльність та благодійні організації», де окреслено 15 сфер, в яких може здійснюватися благодійна діяльність. Однією із таких сфер є сприяння обороноздатності та мобілізаційній готовності країни, захисту населення у надзвичайних ситуаціях мирного і воєнного стану [13]. У сучасних умовах війни в Україні саме благодійна допомога громадян у військовій сфері визначає різні рівні ідентичності – від захисту своєї громади до захисту суверенітету своєї держави.

- «Про волонтерську діяльність», де визначаються основні напрями та рівні волонтерської діяльності [14], яку можемо віднести до прояву локальної та національної ідентичності. Адже за період повномасштабного вторгнення Росії на територію України, на високому рівні відбувається функціонування різних волонтерських організацій, волонтерських рухів, які підтримують як Збройні Сили України, так і вразливі соціальні верстви населення. Діяльність таких волонтерських організацій та рухів реалізовується на різних рівнях – від громади до держави.

Ще однією групою правових актів, що забезпечують впровадження локальної ідентичності в об'єднаних територіальних громадах є документи що стосуються безпосередньої діяльності органів місцевого самоврядування та їх взаємодії з громадою. До цієї групи можемо віднести статuti об'єднаних територіальних громад, акти нормативного характеру представницьких та управлінських органів місцевого самоврядування. Серед останніх важливе значення для впровадження локальної ідентичності мають стратегії розвитку громад та стратегії регіонального розвитку області, де мали б зазначатися основні напрямки розвитку локальної ідентичності громад. Проте, система стратегічного планування як на державному, так і на локальному рівні має низку резервів. Як зазначають дослідники В. Проданик та А. Шинкарьов, «в Україні досі не вдалося побудувати функціональну ефективну та структурно зла-

годжену систему державного управління в якій зокрема бракує цілісного стратегічного планування на вищому та на місцевому рівнях. Це особливо важливо оскільки в іншому разі під впливом процесу реформування перед органами місцевого самоврядування ставляться невизначені до кінця завдання» [18, с. 164].

**Висновки.** Отже, розглядаючи систему нормативно-правового забезпечення впровадження локальної ідентичності об'єднаних територіальних громад, можемо зробити наступні висновки: по-перше, питання локальної ідентичності чітко не визначено в нормативно-правових актах як міжнародного рівня, так і локального. Досить часто локальна ідентичність визначається через поняття соціальної згуртованості. Саме останнє поняття найчастіше зустрічається в міжнародних документах. По-друге, в Україні локальна ідентичність регулюються нормативно-правовими актами, що визначають діяльність органів місцевого самоврядування, функціонування територіальних громад, створення та розвиток громадських, волонтерських та благодійних організацій. Тобто, в результаті з'ясовано, що немає чіткого нормативно-правового визначення механізмів та інструментів впровадження та розвитку локальної ідентичності в об'єднаних територіальних громадах. Також перспективними напрямками дослідження залишається співвідношення локальної та національної безпеки через призму ідентичності.

#### Список літератури:

1. Гнатюк О.М. Суспільно-географічні аспекти дослідження територіальної ідентичності населення Подільського регіону: дис. на здобуття наук. ступ. канд. геогр. наук: спец. 11.00.02 «Економічна та соціальна географія»; Київський національний університет імені Тараса Шевченка, К., 2015. 194 с.
2. Економічні засади сприяння згуртованості громад : аналіт. доп. / Химинець В. В., Головка А. А., Жаліло Я. А. та ін. Київ : НІСД, 2022. 52 с. URL: <https://doi.org/10.53679/NISSanalytrep.2022.08>
3. Європейська соціальна хартія (переглянута): Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 03.05.1996 URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_062#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text)
4. Європейська хартія місцевого самоврядування : Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text)
5. Європейський кодекс соціального забезпечення: Рада Європи; Кодекс, Міжнародний документ, Класифікація від 16.04.1964 № ETS № 48. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_329#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_329#Text)
6. Євтушенко О., Лушагіна Т. Об'єднані територіальні громади Миколаївської області в умовах децентралізації: індикатори ефективності. Публічне управління та регіональний розвиток. 2020. (8). С 396-421. URL: <https://doi.org/10.34132/pard2020.08.03>
7. Індекс соціальної згуртованості та примирення. URL: <https://www.scoreforpeace.org/uk/ukraine/about>
8. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень (ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи на засіданні 1 жовтня 2009 року. URL: <https://gm.coe.int/16802eeddb>.
9. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод: Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ, Протокол від 04.11.1950. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text)
10. Конституція України : Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141
11. Котенко Я.В., Квачук А.Ф. Локальна ідентичність і об'єднані територіальні громади (видання друге,

виправлене та доповнене). К.: ТОВ «Видавництво «ЮСТОН», 2018. 56 с.

12. Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постанова Верховної Ради України; Положення від 17.12.1993 № 3748-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3748-12#Text>

13. Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05.07.2012 № 5073-VI. / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17#Text>

14. Про волонтерську діяльність: Закон України від 19.04.2011 № 3236-VI. / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3236-17#Text>

15. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>

16. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

17. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97 – ВР / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page>.

18. Проданик В., Шинкарьов А. Стратегічне планування розвитку об'єднаної територіальної громади: організаційно-правові механізми. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2021. № 3. С. 158-166. URL: <https://doi.org/10.32886/instzak.2021.03.15>

19. Рамкова програма партнерства між урядом України та Організацією Об'єднаних націй на 2018-2022 рр. URL: <https://ukraine.un.org/sites/default/files/2020-06/UNPF-document-ukr.pdf>

20. Рубчак М. Складові ідентичності територіальної громади як об'єкти впливу органів місцевого самоврядування. *Розвиток територіальних громад: правові, економічні та соціальні аспекти: матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф., (Миколаїв, 23-24 червня 2021 р.)*. Миколаїв : МНАУ, 2021. С. 134-137.

21. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: монографія / за ред. Кравціва В. С., Сторонянської І. З. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України, 2020. 531 с.

22. Успішна територіальна громада: будемо разом / Бриль М., Врублевський О., Данчева О., Сеїтосманов А., Чубаров Е. Харків : Видавничий будинок Фактор, 2018. 128 с.

23. New Strategy and Council of Europe Action Plan for Social Cohesion approved by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 7 July 2010. URL: [https://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/2010Strategy\\_ActionPlan\\_SocialCohesion.pdf](https://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/2010Strategy_ActionPlan_SocialCohesion.pdf)

## Suslov M.M. REGULATORY AND LEGAL BASIS FOR THE IMPLEMENTATION OF THE LOCAL IDENTITY OF UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES

*The study reveals the main regulatory and legal foundations of the implementation of the local identity of united territorial communities in Ukraine. The relevance of the research is emphasized by the aspect that, despite the intensification of scientific developments regarding local identity, currently there are almost no systematic studies regarding the regulatory and legal support of its mechanisms and tools. In the process of research, the levels of regulatory and legal support were determined - international, national and local. It is noted that in most international legal documents, the issue of local identity is connected with the provision of basic human rights and freedoms, in particular, the right to social security, financial stability, proper medical care, the possibility of personal professional growth, obtaining high-quality administrative services and the possibility active involvement in decision-making at the local level. It was also established that the formation of local identity at the national level is ensured by normative legal acts regulating the activities of local self-government bodies. At the local level, the main documents for the implementation of the local identity of communities are the Strategy for the Development of United Territorial Communities and the Strategy for the Development of the Region. The specified legal documents indicate the possibilities of the community realizing its right to local identity.*

*As a result of the study, the following conclusions were obtained:*

*first, in international documents, the concept of local identity is defined through social cohesion;*

*secondly, the mechanisms of implementation of the local identity of communities are not clearly prescribed in the normative legal acts of Ukraine;*

*thirdly, studies on the relationship between local and national security through the prism of identity seem promising.*

**Key words:** *social cohesion, local identity, territorial community, citizen involvement, public administration.*