

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.32782/2223-9995.2024.25.4>

Дробуш І. В.,

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри державно-правових дисциплін
Національного університету «Острозька академія»*

Бевз Т. С.,

*адвокат,
аспірант кафедри державно-правових дисциплін
Національного університету «Острозька академія»*

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ТИПОВОГО СТАТУТУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК ІНСТРУМЕНТУ ВРЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Національне законодавство щодо статутів територіальної громади регулюється різними нормативно-правовими актами, як-от Конституція України [1], Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] тощо, що часто призводить до розбіжностей у тлумаченні та застосуванні правових норм. Відсутність чітких визначень і стандартів щодо складу, повноважень і функцій територіальних громад у законодавстві може ускладнювати їхню роботу та спричиняти правові колізії. Відсутність уніфікованого підходу до типового статуту територіальної громади призводить до ситуацій, коли різні громади можуть мати відмінні структури та порядок функціонування, що ускладнює адміністративне управління та реалізацію загальнодержавної політики. Уведення типового статуту може сприяти уніфікації правового регулювання та забезпечити єдність у підходах до організації й управління територіальними громадами, що сприятиме їхньому ефективному функціонуванню та розвитку. Тож стандартизація статутів територіальних громад в Україні виявляється необхідною для забезпечення консистентності, правової визначеності й ефективності місцевого самоврядування.

Варто взяти до уваги той факт, що в Україні статут має кожна територіальна громада (за винятком тих територіальних громад, які об'єдналися, – у такому разі ухвалюється статут об'єднаної територіальної громади). А тому досить часто «на місцях» не вистачає фахівців для того, щоб якісно підготувати тексти відповідних нормативно-правових актів. У теорії адміністративного права України досліджено основні ознаки статутів територіальних громад. Під час проведення аналізу принципів місцевого самоврядування доцільно взяти до уваги такі ознаки:

– статuti територіальних громад є основними правовими актами, які деталізують положення Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», коли йдеться про порядок організації та функціонування органів самоврядування на місцевому рівні. Вони визначають компетенцію, повноваження та порядок ухвалення рішень органами місцевого самоврядування, доповнюють норми вищезазначеного кодифікованого Закону;

– статuti територіальних громад визначають особливості адміністративно-територіального устрою відповідного населеного пункту (чи кількох населених пунктів, територіальні громади яких об'єдналися), що зумовлює особливості організації публічної влади на цій території;

– статuti територіальних громад регулюють взаємодію територіальних громад з органами публічної влади, а також уточнюють, які питання належать до виняткової компетенції територіальної громади;

– статuti територіальних громад установлюють правовий статус територіальної громади. Це охоплює права, обов'язки, а також особливості функціонування громади як суб'єкта адміністративного права;

– статuti територіальних громад є підзаконними актами – їхні положення не можуть суперечити положенням тих нормативно-правових актів, які розташовані вище в ієрархії, але вони можуть конкретизувати та доповнювати норми таких документів [3, с. 332].

Повертаючись до аналізу поточного законодавства України щодо статутів територіальних громад, варто звернути увагу на кілька важливих аспектів, які регулюють створення, зміст і функціонування цих документів.

Так, Конституція України визначає загальні принципи місцевого самоврядування в Україні, гарантує його здійснення на рівні територіальних громад сіл, селищ і міст (ст. 140) [1]. Хоча Конституція не містить детальних положень про статuti громад, вона закріплює основні права громад на самоврядування, що є основою для розроблення відповідних статутів.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» є основним нормативним актом, що регулює діяльність місцевого самоврядування. Відповідно до цього Закону територіальна громада має право на ухвалення власного статуту (ст. 19) [2]. Зазначений Закон визначає, що статут є локальним нормативно-правовим актом, який затверджується відповідною радою і підлягає державній реєстрації. Статут установлює основні принципи діяльності громади, взаємодії між органами місцевого самоврядування та громадянами, а також порядок реалізації прав і обов'язків мешканців громади, установлює, що статут громади не має суперечити Конституції та законам України, що він може передбачати особливості вирішення питань місцевого значення, зокрема: визначення правового статусу символіки громади, порядок проведення місцевих референдумів, зборів громадян, інші аспекти місцевого самоврядування. Окрім того, інші державні органи можуть видавати рекомендації щодо розроблення та змісту статутів територіальних громад. Такі рекомендації містять типові структури статутів, приклади формулювань і ключових положень.

Проте законодавство не містить чітко визначеної типової структури статуту, що призводить до різноманіття підходів у різних громадах. Це може спричиняти такі труднощі у взаємодії між громадами та вищими органами влади:

- нестачу кваліфікованих кадрів, оскільки громади мають досить фахівців, здатних розробити якісний статут, що відповідає законодавчим вимогам і потребам громади;
- процедура затвердження та реєстрації статуту може бути тривалою та складною, що ускладнює своєчасне впровадження необхідних змін.

Законодавство України надає територіальним громадам значні можливості для самоврядування, зокрема через розроблення та затвердження власних статутів. Однак для більш ефективного використання цих можливостей необхідне подальше вдосконалення законодавчої бази, зокрема щодо уніфікації вимог до змісту статутів і спрощення процедур їх затвердження та реєстрації.

Більшість формальних ознак статутів територіальних громад міст не збігається з формальними ознаками Конституції, зокрема: політичний характер, установчий характер, предмет і межі правового регулювання [4, с. 14].

Досвід зарубіжних країн у процесі стандартизації статутів територіальних громад демонструє розмаїтість підходів до цього питання, залежно від правової системи та традицій місцевого самоврядування в кожній країні. Розглянемо кілька прикладів, які можуть бути корисними та цікавими для України:

1. Німеччина має федеральну систему управління, де значна частина регулювання діяльності територіальних громад здійснюється на рівні земель (штатів). Кожна земля має власне законодавство щодо місцевого самоврядування, яке включає типові статuti або рекомендації для місцевих громад. Хоча є типові моделі статутів, громади мають значну автономію в їх адаптації до місцевих умов. Це дозволяє забезпечити баланс між уніфікацією і врахуванням місцевих особливостей. На рівні земель існують чіткі законодавчі вимоги до змісту статутів, що забезпечує єдність підходів і спрощує процес управління.

2. У Франції, де традиційно сильна централізована система управління, держава забезпечує детальне регулювання діяльності місцевих органів влади, зокрема і щодо статутів. Існують примірні статuti, які розробляються центральними органами влади та рекомендуються для застосування на місцевому рівні. Хоча ці статuti не є обов'язковими, більшість громад дотримуються їх, щоб уникнути юридичних ризиків. Французька система менш гнучка порівняно з німецькою, оскільки центральний уряд намагається забезпечити високий ступінь уніфікації в діяльності місцевих громад.

3. У Великій Британії місцеве самоврядування має значну автономію, місцеві громади самостійно розробляють свої статuti (місцеві регламенти). Національні асоціації місцевих рад (наприклад, Національна асоціація місцевих рад) розробляють типові рекомендації та зразки для статутів, які місцеві громади можуть використовувати як основу для власних документів. Місцеві статuti у Великій Британії часто розробляються із широким залученням громадськості, що дозволяє врахувати різні інтереси та забезпечити підтримку громадян.

4. У США місцеве самоврядування також має значну автономію, кожен штат може встановлювати свої вимоги до статутів місцевих громад. Це призводить до великої розмаїтості

підходів у різних штатах. На рівні штатів або муніципалітетів існують типові хартії (статути), які пропонуються громадам для використання. Громади можуть адаптувати ці хартії відповідно до власних потреб. У деяких штатах місцеві статути можуть змінюватися через референдуми, що дозволяє громадянам безпосередньо впливати на зміст місцевого законодавства. У США питаннями модельного статуту опікується Національна громадська ліга, яка за останніх 75 років запропонувала 7 редакцій модельного статуту, а її послугами скористалися більше 2 тисяч муніципалітетів [5, с. 70].

5. Польща має досвід реформування місцевого самоврядування, подібний до України. Законодавство Польщі встановлює чіткі вимоги до статутів гмін (місцевих громад), однак залишає простір для адаптації їхнього змісту відповідно до місцевих умов. Міністерство внутрішніх справ Польщі пропонує типові статути, які служать зразком для громад. Ці типові документи допомагають забезпечити відповідність місцевих статутів національному законодавству.

Отже, важливо знайти баланс між уніфікацією підходів до статутів і забезпеченням автономії громад у їх адаптації. Приклад Німеччини демонструє, що уніфікація на рівні регіонів може бути ефективною. Як у Франції та Польщі, рекомендаційні типові статути можуть бути корисними для забезпечення відповідності законодавчим вимогам і спрощення процесу розроблення статутів, а досвід Великої Британії показує, що залучення громадян до процесу розроблення статутів може підвищити їхню легітимність та відповідність потребам громади.

Упровадження цих підходів в Україні може сприяти ефективнішому розвитку місцевого самоврядування та посиленню ролі територіальних громад в ухваленні рішень.

Проте за відсутності відповідних процесуальних норм розроблення й ухвалення типового статуту територіальної громади може відкладатись на досить тривалий час [6].

Відсутність типового статуту територіальної громади може призводити до низки проблем, які впливають на ефективність управління, правову визначеність і взаємодію між органами місцевого самоврядування та громадянами. Наведемо декілька основних таких проблем.

Першою та найважливішою проблемою є невизначеність і непослідовність у правовому регулюванні, бо кожна громада може розробляти статут на власний розсуд, що може призводити до різних підходів у вирішенні однакових питань. Це створює правову невизначеність і може призвести до конфліктів між органами місцевого самоврядування та громадянами, що в кінцевому результаті призведе до того, що без типового статуту громади можуть розробляти положення, які не відповідають або навіть суперечать національному законодавству, що може призводити до юридичних проблем.

Наступним проблемним питанням є відсутність уніфікації процедур, бо в різних громадах можуть застосовуватись різні процедури для однакових адміністративних дій (наприклад, проведення громадських слухань, ухвалення рішень тощо), що ускладнює координацію між громадами та роботу з вищими органами влади. Відсутність єдиних підходів до структури та змісту статутів може ускладнювати впровадження загальнодержавних реформ на місцевому рівні, оскільки різні громади можуть по-різному сприймати та впроваджувати нові норми.

Потенційною проблемою є оскарження рішень. Відсутність чітко визначених правил і процедур може ускладнити процес оскарження рішень органів місцевого самоврядування, що може призвести до правової нестабільності та втрати довіри з боку громадян. Якщо статут громади не відповідає вимогам національного законодавства або містить юридичні помилки, він може бути оскаржений у судовому порядку і визнаний нечинним, що може призвести до паралічу місцевого управління [7, с. 146].

Не менш важливим є питання низької ефективності місцевого самоврядування, оскільки без типової моделі громади можуть зіткнутися із труднощами в розробленні власного статуту, особливо якщо в них бракує кваліфікованих кадрів. Це може призвести до затримок у його ухваленні та впровадженні. Як наслідок, невизначеність у правилах і процедурах може знижувати ефективність управлінських процесів на місцевому рівні, оскільки посадові особи можуть діяти на власний розсуд, не маючи чітких орієнтирів.

Суттєвою перепоною для впровадження нових реформ може стати слабка участь громадськості. Відсутність єдиних стандартів щодо участі громадян у процесах ухвалення рішень може призводити до того, що в деяких громадах ці механізми будуть слаборозвиненими або взагалі відсутніми. Якщо громадяни не мають чіткого уявлення про свої права та механізми їх реалізації, це може знизити рівень довіри до органів місцевого самоврядування та призвести до зниження громадської активності.

Без типового статуту, який передбачає механізми підзвітності та контролю, громади можуть мати проблеми з ефективним контролем за діяльністю місцевих органів влади. Різноманіт-

ність підходів до звітності перед громадою може ускладнити моніторинг і оцінювання діяльності органів місцевого самоврядування.

Отже, відсутність типового статуту територіальної громади може призводити до значних правових, адміністративних і соціальних проблем, які ускладнюють ефективне функціонування місцевого самоврядування та знижують рівень довіри громадян до влади. Запровадження типової моделі статуту могло б сприяти уніфікації підходів, підвищенню правової визначеності та покращенню якості управління на місцевому рівні.

На нашу думку, для вдосконалення законодавства та впровадження типового статуту територіальної громади в Україні необхідно здійснити комплекс заходів, що сприятимуть уніфікації та підвищенню ефективності місцевого самоврядування. Нижче наведено кілька пропозицій щодо змін у законодавстві:

1. Розроблення та впровадження типового статуту на загальнонаціональному рівні. Запровадження окремого закону, що регулюватиме основні положення типового статуту територіальної громади, з обов'язковим визначенням його структури та змісту. Цей закон має містити вимоги щодо обов'язкових розділів статуту, як-от організація місцевого самоврядування, порядок ухвалення рішень, механізми громадської участі, підзвітність і контроль, а також інші важливі аспекти. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України спільно з експертами та представниками громадськості повинні розробити типовий статут, з урахуванням як національних потреб, так і досвіду інших країн. Типовий статут має бути досить гнучким для адаптації під місцеві особливості, але водночас зберігати єдність основних принципів.

2. Законодавство має передбачати механізми, за якими місцеві громади можуть адаптувати типовий статут до своїх потреб. Це може включати перелік положень, що можуть бути змінені або доповнені, а також порядок внесення таких змін, а саме: важливо передбачити надання консультативної допомоги громадам з боку органів державної влади або спеціалізованих організацій під час адаптації типового статуту. Це дозволить уникнути правових колізій і забезпечити відповідність місцевих статутів законодавству.

3. Важливо спростити процедуру державної реєстрації статутів, зокрема для тих громад, які ухвалюють типовий статут без суттєвих змін. Це може передбачати скорочення строків розгляду документів і зменшення бюрократичних процедур, створення єдиного електронного реєстру статутів територіальних громад, доступного для громадськості, що сприятиме прозорості та підзвітності. Реєстр має містити як типові статутути, так і адаптовані місцеві версії, з можливістю їх перегляду й аналізу.

4. Забезпечення підзвітності та контролю за дотриманням типового статуту, що передбачає введення регулярного моніторингу дотримання типових статутів територіальними громадами, який здійснюватиметься державними органами або спеціалізованими комісіями. Цей моніторинг має включати перевірку відповідності місцевих статутів типовому та загальному законодавству. Необхідно також законодавчо закріпити механізми притягнення до відповідальності місцевих посадових осіб за порушення статуту або неефективне його використання. Це може включати адміністративну відповідальність або інші заходи впливу.

5. Важливо передбачити механізми широкого громадського обговорення як типового статуту, так і його місцевих версій. Законодавство повинно закріпити вимогу щодо проведення публічних слухань або консультацій перед ухваленням статуту, а також передбачити можливість внесення змін до статуту за ініціативою громадян через проведення місцевих референдумів або за допомогою громадських петицій, що підвищить рівень залученості населення у процес управління.

6. Навчання та підвищення кваліфікації: запровадити програми навчання для представників місцевих органів самоврядування, що охоплюватимуть питання розроблення, упровадження та дотримання статутів. Це дозволить підвищити професійний рівень посадових осіб і забезпечити якісну роботу органів місцевого самоврядування. Також необхідно розробити інформаційні кампанії й освітні програми для громадян, які пояснюватимуть роль статуту громади, їхні права й обов'язки в цьому контексті. Це сприятиме підвищенню правової культури й активності громадян.

На підставі проведеного дослідження можна зробити висновок, що впровадження типового статуту територіальної громади в Україні може значно підвищити ефективність місцевого самоврядування, забезпечити правову визначеність та сприяти розвитку громадянського суспільства. Для цього необхідно внести зміни до чинного законодавства, забезпечити належну підтримку місцевих громад і підвищити рівень участі громадян у процесі ухвалення рішень.

Список використаних джерел:

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. С. 141. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97–ВР / Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97>.
3. Барвіненко В. Статути територіальних громад як джерела адміністративного права та джерела принципів місцевого самоврядування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 1. С. 330–333.
4. Ідесіс І. Статути територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ужгород, 2016. 22 с.
5. Кравченко В., Пітцик М. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні : навчальний посібник. Київ : Арарат-Центр, 2001. 176 с.
6. Батанов О. Питання розробки та прийняття статуту територіальної громади. *Юридичний журнал*. 2004. № 3. URL: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1066>.
7. Mishyna N. Role of local and regional authorities in the implementation of ECtHR judgments: bibliographical review. *Юридичний вісник*. 2023. № 3. С. 146–151.

Дробуш І. В., Бевз Т. С.

Імплементация типового статута територіальної громади як інструменту врегулювання діяльності органів місцевого самоврядування в Україні

Статут територіальної громади відіграє ключову роль у діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки він є основним локальним нормативно-правовим актом громади, який установлює правила, норми та процедури, яких мають дотримуватися органи управління, що надає правової визначеності та стабільності їхній роботі. У статуті визначаються структура органів місцевого самоврядування, їхні повноваження, взаємодія одного з одним, а також порядок формування та функціонування виконавчих органів. Це дозволяє забезпечити ефективну організацію роботи на місцевому рівні. Статут окреслює форми та механізми взаємодії між органами місцевого самоврядування та мешканцями громади, що охоплює питання участі громадян в ухваленні рішень, доступу до інформації, можливості проведення місцевих референдумів та інших форм безпосередньої демократії. У статуті можуть бути прописані основні принципи формування та використання бюджету громади, що дозволяє органам місцевого самоврядування планувати фінансову діяльність та забезпечувати раціональне використання ресурсів, а також передбачає процедури контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, включаючи звітування перед громадою, аудит, інші механізми підзвітності.

Отже, статут територіальної громади є базовим документом, який регулює діяльність органів місцевого самоврядування, забезпечує правову основу їхньої роботи, а також установлює механізми взаємодії із громадою, забезпечує баланс між владою та населенням.

У науковій статті здійснено аналіз поточного законодавства та визначення необхідності стандартизації статутів територіальних громад в Україні. У статті досліджується досвід інших країн у галузі стандартизації статутів муніципалітетів. Обговорюються проблеми, що виникають у зв'язку з відсутністю типового статуту, та їхній вплив на функціонування територіальних громад. Висвітлюються переваги затвердження типового статуту для забезпечення єдності та стабільності місцевого управління.

Також у статті розглядаються пропозиції щодо вдосконалення законодавства з метою впровадження типового статуту територіальних громад. Загалом, у статті аргументовано відзначено важливість стандартизації та її вплив на розвиток місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: проблеми муніципального права, органи місцевого самоврядування, територіальна громада, статут територіальної громади, децентралізація.

Drobush I. V., Bevez T. S.

Implementation of the model statute of the territorial community as an tool for regulating the activities of local government bodies in Ukraine

The charter of the territorial community plays a key role in the activities of local self-government bodies, as it is the main local normative legal act of the community, which establishes rules, norms and procedures that must be followed by management bodies, which provides legal certainty and stability in their work. The charter defines the structure of local self-government bodies, their powers, interaction between them, as well as the procedure for the formation and functioning of executive bodies. This allows for effective organization of work at the local level. The statute outlines the forms and mechanisms of interaction between local self-government bodies and community residents, which includes issues of citizen participation in decision-making, access to information, the possibility of holding local referendums and other forms of direct democracy. The charter may prescribe the basic principles of the formation and use of the community budget, which allows local self-government bodies to plan financial activities and ensure the rational use of resources, as well as provide for procedures for monitoring the activities of local self-government bodies, including reporting to the community, audit, and other accountability mechanisms.

Thus, the charter of a territorial community is a basic document that regulates the activities of local self-government bodies, provides a legal basis for their work, and also establishes mechanisms for interaction with the community, ensuring a balance between the authorities and the population.

The scientific article analyzes the current legislation and determines the need to standardize the statutes of territorial communities in Ukraine. The article examines the experience of other countries in the field of standardization of municipal statutes. The article discusses the problems arising in connection with the absence of a standard charter and their impact on the functioning of territorial communities. The article highlights the advantages of introducing a model charter to ensure the unity and stability of local government.

The article also considers proposals for improving the legislation with the aim of introducing a model charter of territorial communities. In general, the article argues the importance of standardization and its influence on the development of local self-government in Ukraine.

Key words: problems of municipal law, local self-government bodies, territorial community, territorial community charter, decentralization.