

**Ірина Зайцева,**

*аспірант Інституту проблем державного управління  
та місцевого самоврядування НАДУ*

## **Проблемне поле та фактори оптимізації статуту територіальної громади**

У статті розглянуто проблематику статутного права в місцевому самоврядуванні України; визначено статут громади; проаналізовано статут територіальної громади, теоретико-методологічні засади статутів територіальних громад.

*Ключові слова:* територіальна громада, статут територіальної громади, місцеве управління, нововведення, рівень законодавства, місцеве самоврядування, прийняття рішень, концептуально-методологічні аспекти.

In the article problematiku of regulation right is considered in local selfgovernment of Ukraine; certainly regulation of grmadi; regulation of territorial society, теоретико-methodological principles of regulations of territorial societies, is analysed.

*Key words:* territorial community, Statute of territorial community, regional governments, innovations, level of legislation, local self-government, to make decision, conceptual and methodological aspects.

*Постановка проблеми.* Виникає низка запитань, на які немає однозначних відповідей. Наприклад: чи потрібен статут територіальній громаді села, селища, міста в умовах законодавчої уніфікації моделі місцевого самоврядування, чіткої регламентації структури органів місцевого самоврядування, їх повноважень та форм роботи? Які питання може регулювати статут територіальної громади та якою має бути його структура? Якою має бути процедура розробки та прийняття статуту територіальної громади? Які існують гарантії захисту прав територіальної громади при реєстрації її статуту? Отже, актуальність теми дослідження полягає як у науково-теоретичному, так і в практичному аспекті, оскільки статути територіальних громад - це ще нове явище в новітній історії місцевого самоврядування України.

Ця проблема потребує не лише теоретичного вирішення, а й має бути розв'язана та закріплена на рівні законодавства шляхом внесення відповідних доповнень та змін до законів. Відсутність концептуально-методологічних рекомендацій з цього питання ускладнює процес розробки і прийняття статутів територіальних громад, введення їх у дію. Наприклад, ч. 3 ст. 24

Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" встановлює перелік нормативно-правових актів, якими мають керуватися у своїй діяльності органи місцевого самоврядування, але статuti територіальної громади там не згадують. Отже, реєстрація статуту в органах Міністерства юстиції не надає громаді чітких підстав діяти згідно з власним статутом. Відповідні законодавчі колізії перетворили статут територіальної громади з конкретного нормативно-правового акта на формальний документ [3].

*Аналіз останніх досліджень. Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.* Проблеми статутного права в місцевому самоврядуванні України приділяли увагу такі дослідники, як Ю.П.Сурмін, В.О.Антоненко, В.С.Куйбіда, О.В.Батанов та ін. Чимало авторів схиляються до думки, що статут територіальної громади є основним нормативно-правовим актом місцевого самоврядування, з яким співвідносяться інші акти, рішення і дії місцевого самоврядування та який повинен мати найвищу юридичну силу серед актів, що видаються в системі місцевого самоврядування. Деякі автори розглядають статuti як різновид актів кодифікаційного значення. Звідси можна зробити висновок, що проблемне поле актів місцевого самоврядування ще недостатньо розроблене вітчизняною наукою.

*Мета статті* полягає у пошуку шляхів удосконалення розвитку статутного права в Україні, зокрема у виробленні теоретико-методологічних засад статутів територіальних громад.

*Вклад основного матеріалу.* Статут громади - це документ, що визначає долю громади, тому його формування за масштабами та наслідками можна порівняти з розробкою найбільш складних законів загальнодержавного рівня, що вимагає вироблення єдиних методичних рекомендацій та створення дієвих механізмів, конкретних процедур реалізації інструментів місцевої демократії, що мають бути закріплені у статутах територіальних громад [5].

Відповідно до ст. 5 Конституції України органи місцевого самоврядування є органами, через які носій суверенітету - народ здійснює свою владу. Згідно з Основним Законом України норми, які формулюються та приймаються органами місцевого самоврядування, є загальнообов'язковими та гарантуються з боку держави. Отже, норми місцевого самоврядування володіють

усіма якостями правових норм, відповідно норми статуту територіальної громади, а також акти, що містять відповідні норми, набувають характеру нормативно-правових і належать до загальної системи нормативно-правових актів [2].

Чимало питань місцевого розвитку можна вирішувати на локальному рівні, спираючись на статутне право в рамках Конституції України та принципи Європейської хартії про місцеве самоврядування [1]. Досвід управління свідчить, що громада функціонує краще, якщо місцева влада і громадяни мають спільне бачення стратегії розвитку і разом працюють над здійсненням цих ідей. Місцева влада зміцнює свої позиції шляхом налагодження взаємозв'язків з громадою, оскільки наявність статуту додає легітимності рішенням, прийнятим владою. Територіальна громада завдяки використанню статутного права отримує важелі для більш рівноправної, партнерської ролі у місцевій спільноті, нові можливості для саморозвитку, впливу на рішення влади. Отже, наявність статуту територіальної громади:

- створює передумови для демократичного правління;
- розвиває та зміцнює партнерські відносини між різними структурними елементами громади на правовій основі;
- відіграє роль "лакмусового папірця" для органів місцевого самоврядування, територіальних громад, чи готові вони самостійно вирішувати проблеми реформування управління на місцевому рівні;
- підвищує ефективність управлінської діяльності місцевої влади;
- відіграє консолідуючу роль у процесі трансформації сукупності жителів населеного пункту в територіальну громаду.

Запровадження в практику місцевого самоврядування статутів територіальних громад - це розширення можливостей самих громад. Упровадження статутів у практику місцевого самоврядування сприятиме створенню позитивних умов для формування свідомого та дієздатного первинного суб'єкта місцевого самоврядування - територіальної громади та її ефективного розвитку. Статути не просто відтворюють норми законів, вони повинні адаптувати їх до місцевих умов, врахувати регіональні особливості громад, допомогти громадам безпосередньо брати участь у вирішенні питань місцевого значення.

Предмет статуту територіальної громади мають скласти питання життя даної громади. Питання місцевої життєдіяльності самої громади - це питання, які згідно із законодавством підлягають регламентації у статуті, не потребують обов'язкової законодавчої регламентації. Питання, які недостатньо визначені на законодавчому рівні, а тому могли б бути прописані в статуті територіальної громади [2].

Питання, які може регулювати статут територіальної громади:

1. Закріплює територіальні межі населеного пункту, визначає його адміністративний поділ, склад територіальної громади.

2. Закріплює і розвиває положення законодавства, чітко визначає структуру самоврядування для даного населеного пункту.

3. Встановлює порядок оприлюднення прийнятих радою рішень та порядок отримання членами громади копій прийнятих рішень.

4. Питання щодо проведення місцевих референдумів, дорадчих опитувань членів громади, реалізації питань місцевої народної ініціативи, подання петицій, організації громадських слухань, загальних зборів та інших форм волевиявлення територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення.

5. Проблема щодо порядку внесення змін до статуту територіальної громади [7].

З метою забезпечення практичної реалізації цього нормативно-правового документа в статуті слід конкретизувати основні законодавчі норми, що вирішують питання, які мають важливе значення для громади та безпосереднє відношення до її життєдіяльності. Під час розроблення необхідно цитувати в статуті територіальної громади закони місцевого самоврядування - для того, щоб ті, хто звернувся до статуту, не змушені були виокремлювати відповідні норми в інших документах. Таким чином, статут перетворився б на головний документ локальної нормативної діяльності та, відповідно, зайняв би центральне місце в системі актів місцевого самоврядування. Необхідно підкреслити природу статуту як акта, що має найвищу юридичну силу серед актів, які приймаються в системі місцевого самоврядування, та виражає волю всієї територіальної громади,

всіх її складових частин щодо схвалення запропонованого в статуті механізму здійснення місцевого самоврядування в селі, селищі, місті. Разом з тим статут не повинен бути перевантажений нормативно-правовим матеріалом, бути схожим на перепис правових норм місцевого самоврядування або на їх кодифікацію, адже основною ознакою статутів територіальних громад має бути їх самодостатність. Вони повинні включати всі норми, які регулюють питання місцевого життя, враховуючи регіональні особливості територіальних громад, необхідні у практиці місцевого самоврядування.

Статут має відзначатися стабільністю своїх положень, не змінюватися протягом певного тривалого терміну, наприклад не вносити змін під час виборчих та політичних кампаній, перетворившись на передвиборчу програму кандидата. По-перше, це сприяло б стабільності економічних, соціальних, політичних та інших взаємодій на території відповідної громади. По-друге, привело б до зміни ставлення членів громади, посадових осіб місцевого самоврядування та органів виконавчої влади до статуту як основного документа, що визначає життя громади. Безперечно, статут має бути сталим, але гнучким документом, забезпечувати реагування на нові потреби громади і задовольняти їх. Задля цього необхідно забезпечити відповідну процедуру внесення доповнень і поправок. Наприклад, визначити перелік органів місцевого самоврядування, які мають право вносити пропозиції про внесення змін та доповнень до статуту, затвердити місцевою радою механізм внесення змін і доповнень до нього та зафіксувати цю процедуру безпосередньо в документі статуту.

Норми статутів територіальних громад є насамперед спільними або корпоративними правовими нормами, адже виходять від певної спільноти, у даному разі - від відповідної територіальної громади або її представницьких органів. Закріплюють основні напрями та види місцевої діяльності, внутрішню організацію, права та обов'язки всіх учасників локальних правовідносин, підкріплені авторитетом самої громади та впливом усієї спільноти.

Необхідною умовою для забезпечення реалізації норм статуту є прописаний механізм виконання положень і норм статуту територіальної громади, а також положень і норм законодавства України. У статуті повинні міститися чіткі норми

прямої дії. Виходячи з цього виникає наступне запитання. Традиційно в рамках теорії права розглядалося поняття норми права як правила, що виходить від держави в особі державних посадовців або органів державної влади. Органи місцевого самоврядування є суб'єктами державного управління, але не входять до системи органів державної влади. Виникає проблема, чи норми статутів територіальних громад є правовими нормами в класичному розумінні? Адже вони приймаються на місцевому рівні. За законодавством України, акти місцевого самоврядування, а саме - статuti територіальних громад, є нормативно-правовими актами [6].

Важливо і те, що органи територіальних громад не є державними органами. Не можуть самостійно виконувати функції правотворчості, які належать державним органам, і не входять до системи державних органів. Звичайно, функція правотворчості це важлива функція держави. Лише держава або її відповідні органи можуть санкціонувати утворення органами місцевого самоврядування відповідних правових норм, що породжують відповідні права та обов'язки.

Варто зазначити, що деякі науковці та державні діячі категорично проти окремого закону про статuti територіальних громад, наголошуючи при цьому на надмірній заформалізованості місцевої правотворчої ініціативи. Однак умови сьогодення доводять необхідність на законодавчому рівні окреслити і чітко визначити конкретні положення, які має містити статут. Адже саме він є важливою нормативною умовою функціонування та розвитку територіальної громади, її органів, виступає необхідним елементом правової основи реальної місцевої демократії, надаючи право громаді, в межах Конституції та законів України, вирішувати питання місцевого значення.

На нашу думку, окремі положення щодо статуту територіальної громади можна було б окреслити в законах про територіальні громади в Україні та про місцеве самоврядування в Україні. Значно б полегшила ситуацію наявність модельного (типового) статуту. Причому слід окремо розробити модельні статuti для сіл, селищ, міст районного та обласного значення, великих міст, що значно полегшило б роботу з розробки статутів конкретних територіальних громад. Позитивне значення розробки типового модельного статуту полягає також у тому, що статут - це складний юридичний документ, і далеко не в кожному

населеному пункті, особливо це стосується невеликих за кількістю громад, достатньо фахівців з даної проблематики. Відповідно не вистачає інтелектуального потенціалу для розробки цього важливого документа, а часто і коштів для звернення за допомогою до спеціалістів та наукових установ. Модельний статут повинен мати рекомендаційний, ні в якому разі не нормативний характер, бути документом не обов'язкового, а методичного плану. Питання та особливості реєстрації статуту територіальної громади та набуття чинності стоїть окремо. За окрему платню статут територіальної громади підлягає державній реєстрації в органах Міністерства юстиції України. Зміни та доповнення до статутів територіальних громад також підлягають реєстрації у тому самому порядку, що й реєстрація власне статутів. Процедура державної реєстрації статутів територіальних громад повинна бути чітко регламентована і мати механізм відповідного захисту прав територіальної громади при реєстрації статуту.

На сьогодні реєстрація статутів територіальних громад відбувається згідно з Положенням про державну реєстрацію статутів територіальних громад, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України (від 27 липня 1998 р. № 1150).

Реєстрація статутів територіальних громад сіл, селищ, міст, крім міст Києва, Севастополя, міст обласного значення, проходить у районних управліннях юстиції. Щодо реєстрації статутів територіальних громад міст Києва, Севастополя і міст обласних центрів, то вона здійснюється міськими управліннями юстиції. Згідно з установленим зразком реєстрація статуту територіальної громади міста Києва здійснюється відповідно до Закону "Про столицю України місто-герой Київ" у Міністерстві юстиції України [4].

Документи, що подаються для реєстрації статуту територіальної громади, оформлюються відповідно до чинного законодавства та Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад. Заява щодо реєстрації статуту громади розглядається в місячний термін. За результатами розгляду відповідно приймається рішення про реєстрацію або відмову у реєстрації статуту територіальної громади. У разі реєстрації видається свідоцтво встановленого зразка про державну реєстрацію. Відомості про це подаються до реєстру статутів територіальних громад. Також у десятиденний строк відомості

про реєстрацію надають органу державної статистики. У разі відмови у реєстрації статуту територіальної громади орган, що здійснює реєстрацію документа, надсилає заявникові рішення про відмову в його реєстрації. Рішення має бути надіслано не пізніше ніж через п'ять днів після його прийняття. Дане рішення може бути оскаржене громадянами або органами місцевого самоврядування в судовому порядку. Підставою для відмови у реєстрації статуту територіальної громади згідно зі ст. 19 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" може бути лише його невідповідність Конституції або чинному законодавству України [3].

Необхідні кошти для реєстрації статуту у відповідних управліннях юстиції має далеко не кожна громада. Можливо, за сучасних фінансово-економічних умов органів місцевого самоврядування реєстрація статутів територіальних громад має проводитись безкоштовно. Сама держава повинна бути зацікавлена у розвитку громад. Саме статут як документ, прийнятий на місцевому рівні, має полегшити роботу органів та посадових осіб місцевого самоврядування, упорядкувати муніципальну структуру. Статут формує у жителів територіальної громади більш чітке уявлення про сенс і характер місцевого самоврядування.

Оскільки законодавчо чітко не визначено, з якого моменту набуває чинності статут територіальної громади, на нашу думку, це відбувається з моменту оприлюднення документа, наприклад офіційного опублікування його в місцевій пресі або розміщення на офіційному сайті органу місцевого самоврядування та інших засобах масової інформації.

*Висновки та перспективи подальших досліджень.* Статутне право - це ще досить нове явище в місцевому самоврядуванні України. Світовий досвід доводить, що для успішного соціально-економічного розвитку у кожній конкретній громаді вкрай потрібне спільне визначення цілей, яких мають спільно досягати місцева влада, підприємництво, громадськість і члени територіальної громади. Ця теза підтверджується вже й українським досвідом.

Наявність статуту територіальної громади є свідченням того, наскільки відкрито та прозоро працюють органи місцевого самоврядування відповідної територіальної громади, які взаємозв'язки у неї із членами цієї громади, наскільки влада та



громада довіряють, співпрацюють та розуміють один одного. Статут є тим механізмом, що має втілити в реальність свідому сильну громаду. Законодавча ж невизначеність цього питання породжує низку запитань, на які немає однозначних відповідей. Очевидно, що сучасна система місцевого самоврядування в Україні потребує реорганізації, нового розуміння елементів системи місцевого самоврядування, модернізованого підходу до цього явища територіальної громади. У цьому контексті важливим є аналіз застосування статутів у практиці територіальних громад та визначення напрямів підвищення його ефективності.

### ***Список використаних джерел***

1. Європейська Хартія про місцеве самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. - К., 1994. - Вип. 1/2 (6/7). - С. 71.
2. Конституція України // Відом. Верховної Ради України. 1996. - № 30. - Ст. 19.
3. Закон України про місцеве самоврядування в Україні від 21 трав. 1997 р. // Відом. Верховної Ради України. - 1997. - № 24. Ст. 170.
4. Закон України про столицю України - місто-герой Київ від 15 січ. 1999 р. № 401-XIV // Відом. Верховної Ради України. - 1999. № 11. - Ст. 79.
5. *Наврузов Ю. В.* Концептуальні засади розробки статуту територіальної громади міста Дніпропетровська / Ю. В. Наврузов, І. І. Куліченко, Ю. П. Сурмін // Упр. сучас. містом. - 2000. - Вип. 5. - С. 42-53.
6. *Батанов О. В.* Територіальна громада - основа місцевого самоврядування в Україні / О. В. Батанов. - К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2001. - 260 с.
7. Територіальна організація влади в Україні : навч. посіб. / О. С. Ігнатенко, В. М. Вакуленко, О. В. Коваль, В. С. Колтун. - К. : Центр навч. л-ри, 2004. - 52 с.