

**СТАТУТИ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ:  
ЧИННЕ ТА ПЕРСПЕКТИВНЕ ЗАКОНОДАВСТВО****STATUTES OF UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE:  
CURRENT AND FUTURE LEGISLATION**

Малетич М.М., к.ю.н.

Метою статті було дослідження можливостей подальшого вдосконалення чинного законодавства України з питань, пов'язаних зі статутами об'єднаних територіальних громад в Україні.

Констатовано, що однією з цілей прийняття статутів територіальних громад є врахування у них історичних, культурних та інших особливостей цих громад. Запропоновано уважати, що у випадку з об'єднаною територіальною громадою слід узагальнювати всі ці положення щодо окремих територіальних громад, які об'єдналися, але географічна близькість цих громад надає підстави стверджувати, що історичні, соціальні, культурні тощо особливості у такому випадку будуть однаковими або доволі подібними. Незважаючи на це, слід приділити чільну увагу кожному з населених пунктів, члени територіальної громади якого входять до числа членів об'єднаної територіальної громади.

Запропоновано внести до ст. 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» норму-дефініцію, яка б визначала поняття «статут територіальної громади», а саме – варто доповнити цю статтю останнім абзацом такого змісту: «статут територіальної громади села, селища, міста – це нормативно-правовий акт місцевого рівня, який визначає особливості територіальної громади (для об'єднаної територіальної громади – особливості кожної з територіальних громад, що об'єдналися), особливості територіального устрою населеного пункту (населених пунктів), у межах яких проживають мешканці територіальної громади (громад), порядок застосування форм місцевої демократії у громаді, крім тих, що регламентуються на загальнодержавному рівні, структуру органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також інші питання».

Щодо модельного статуту об'єднаної територіальної громади рекомендовано: а) запропонувати Кабінету Міністрів України затвердити модельний статут об'єднаної територіальної громади; б) текст модельного статуту об'єднаної територіальної громади розробити на основі Примірного статуту територіальної громади, розміщеного на Офіційному веб-сайті, присвяченому децентралізації публічної влади в Україні (складова видання «Практичний посібник з питань організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. Модуль 1»).

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, територіальна громада, статут територіальної громади, об'єднана територіальна громада, муніципальна реформа.

The purpose of the article was to study the possibilities of further improvement of the current legislation of Ukraine on issues related to the charters of the united territorial communities in Ukraine.

It is stated that, since one of the purposes of adopting the charters of territorial communities is to take into account the historical, cultural and other features of these communities, it is suggested that in the case of a merged territorial community, all these provisions should be summarized for the individual territorial communities that have merged – but the geographical proximity of these communities suggests that historical, social, cultural, etc. features in this case will be the same, or quite similar. Nevertheless, special attention should be paid to each of the settlements whose members of the territorial community are members of the united territorial community.

It is proposed to include in Article 1 of the Law "On Local Self-Government in Ukraine" a norm-definition, which would define the concept of "charter of the territorial community". Namely, it is necessary to supplement this article with the last paragraph of the following content: "the charter of a territorial community of a village, settlement, city is a normative legal act of the local level, that covers features of the territorial community, features of the settlement (settlements) within which the inhabitants of the territorial community (communities) live, the procedure for applying forms of local democracy in the community other than those regulated at the national level, the structure of bodies and officials of local self-government, as well as other issues".

Regarding the model charter of the united territorial community, it is recommended: a) to propose to the Cabinet of Ministers of Ukraine to approve the model charter of the united territorial community; b) the text of the model charter of the united territorial community to develop on the basis of the Model charter of the territorial community, posted on the Official website on decentralization of public power in Ukraine (part of the publication "Practical guide to organizing the work of local governments of united territorial communities. Module 1").

**Key words:** local self-government, territorial community, charter of territorial community, united territorial community, municipal reform.

**Постановка проблеми.** З 2014 р. в Україні триває реформа децентралізації публічної влади. Ця реформа стала рушійним чинником важливих змін в адміністративно-територіальному поділі (реформа районного поділу укрупнила такі, що існували протягом тривалого часу, райони), а також обумовила і інші зміни у місцевому самоврядуванні, обумовлені демографічними особливостями сьогодення.

Однією з таких змін у місцевому самоврядуванні, яку слід всіляко вітати, стала можливість утворення об'єднаних територіальних громад. У зв'язку з цим, важливим науковим завданням є дослідження особливостей «місцевих конституцій» цих об'єднаних громад з метою формулювання узагальнень, висновків та пропозицій, спрямованих на подальше покращення якості конституційного законодавства України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика статутів об'єднаних територіальних громад поки що не була предметом наукового дискурсу в українській науці конституційного права. Тому під час написання статті застосовувались положення концептуальних праць

фахівців з муніципального права загального характеру (наприклад, останніх публікацій М.О. Баймуратова [1], О.В. Батанова [2], Б.В. Калиновського [3], Н.В. Мішиної [4]), а також матеріали науково-практичного характеру, а саме модельні статuti об'єднаних територіальних громад, розроблені для Інституту громадянського суспільства та для Офіційного веб-сайту «Децентралізація в Україні». Відсутність наукових публікацій з аналізованого питання підвищує актуальність його дослідження.

**Мета статті** – дослідження можливостей подальшого удосконалення чинного законодавства України з питань, пов'язаних зі статутами об'єднаних територіальних громад в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Укрупнення територіальних громад (об'єднання та приєднання) на сучасному етапі муніципальної реформи відбувається відповідно до Закону України від 5 лютого 2015 р. «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Як зазначено у першому ж реченні цього нормативно-правового акту, «цей Закон регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного

приєднання до об'єднаних територіальних громад» [5]. У контексті мети статті привертає увагу той факт, що у Законі жодного разу не зустрічається поняття «статут», «статут територіальної громади».

Слід звернути увагу на основний кодифікований закон щодо місцевого самоврядування – Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». У ньому важливими є загальні положення про статути територіальних громад. Характеризуючи ті положення, які стосуються досліджуваного питання, слід наголосити на тому, що у цьому Законі:

- наявні окремі норми про об'єднані територіальні громади;
- наявні окремі норми про статути територіальних громад.

Однак, згадані вище норми не «перетинаються» між собою, а отже, не регламентують питання, пов'язані з особливостями змісту статутів об'єднаних територіальних громад тощо.

З огляду на мету статті доцільно взяти до уваги лише положення Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», виокремлені у другу групу – тобто положення щодо норм про статути територіальних громад.

Цікаво, що перш за все ці положення зустрічаються не у ст. 1, яка містить усі терміни, що застосовані у Законі, і не у статті, присвяченій виключно статутам територіальних громад. Згадана стаття про ці нормативно-правові акти знаходиться під номером 19, але до неї про статути територіальних громад згадується в окремих положеннях таких статей: ст. 8 «Загальні збори громадян»; ст. 9 «місцевої ініціативи»; ст. 10 «Ради – представницькі органи місцевого самоврядування»; ст. 13 «Громадські слухання».

Наприклад, у контексті питання, що охоплюється ст. 10, зазначено, що «порядок формування та організація діяльності рад визначаються Конституцією України, цим та іншими законами, а також статутами територіальних громад» [6] (частина четверта цієї статті). Таким чином, варто підкреслити: доцільно внести до статті 1 норму-дефініцію, яка б визначала поняття «статут територіальної громади».

Повертаючись до переліку статей Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», у яких є згадка про статути територіальних громад, слід зазначити: тільки після цих статей розміщено ст. 19 «Статут територіальної громади села, селища, міста». Вона є доволі стислою, складається з трьох частин. Оскільки положення цієї статті є базовими для усіх статутів територіальних громад, включаючи статути об'єднаних територіальних громад, доцільно почати з аналізу цих загальних норм.

Перша частина ст. 19 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає мету прийняття статуту – «врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування» [6]. Варто додати, що у випадку з об'єднаною територіальною громадою слід узагальнювати всі ці положення щодо окремих територіальних громад, які об'єдналися – але географічна близькість цих громад надає підстави стверджувати, що історичні, соціальні, культурні тощо особливості у даному випадку будуть однаковими або доволі подібними.

Незважаючи на це, слід приділити чільну увагу кожному з населених пунктів, члени територіальної громади якого входять до числа членів об'єднаної територіальної громади. Це надасть можливість вести мову про врахування ідентичності, але головне – про збереження ідентичності кожної з громад, незважаючи на їхнє тимчасове чи постійне об'єднання для оптимізації здійснення місцевого самоврядування.

Приклади та рекомендації щодо збереження ідентичності кожної громади можна взяти з європейського досвіду. Утворення Європейського Союзу та пов'язана з цим активна європейська інтеграція привносить багато уніфікованих положень у законодавство, і з метою збереження багатоманітності в культурній та інших сферах

суспільного життя органи Європейського Союзу (ЄС) розробляють рекомендації, які країни – члени ЄС адаптують до власних потреб, а також до потреб конкретних регіонів, населених пунктів – а отже, ці рекомендації можуть бути адаптовані і для українських територіальних громад.

Наприклад, Статут Вапнярської об'єднаної територіальної громади у статті 1.1.6. передбачає, що «пам'ятними датами громади є:

- день селища Вапнярка, який відзначається 1 травня;
- свято села Колоденка – 14 жовтня – день села» [7].

Слід визнати це положення таким, що зосереджує увагу на ідентичності кожної територіальної громади, яка входить до складу Вапнярської об'єднаної територіальної громади.

Водночас, вже наступна стаття цього Статуту у ч. 3 містить положення, яке навряд чи можна визнати прийнятним, а саме, що «окремі населені пункти громади не можуть мати власної офіційної символіки» [7]. Офіційна символіка держави, адміністративно-територіальної одиниці є важливим чинником підтримання ідентичності, самоідентифікації членів територіальної громади в якості таких тощо. А тому навряд чи доцільно позбавляти населені пункти, територіальні громади яких прийняли рішення об'єднатися, права мати власну офіційну символіку.

Повертаючись до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», слід зазначити: також у ч. 1 ст. 19 передбачено, що статут територіальної громади приймає місцева рада (сільська, селищна, міська), керуючись при цьому Конституцією України та Законом «Про місцеве самоврядування в Україні».

Друга частина цієї статті наголошує на необхідності державної реєстрації статутів після їх прийняття місцевими радами та передбачає, що така реєстрація відбувається «в центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань» [6]. На сучасному етапі таким органом є Міністерство юстиції України і його територіальні органи. Що ж до самої державної реєстрації, то вона відбувається на основі Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 р. № 1150.

У Положенні не відображено ніяких особливостей, які б стосувалися безпосередньо статутів територіальних громад, які об'єдналися. Хоча, у 2019 р. до цього нормативно-правового акту були внесені зміни та доповнення, відповідно до яких «у Положенні слова “міст (далі – реєстрація статуту)” замінено словами “міст, в тому числі статутів об'єднаних територіальних громад, утворених згідно із Законом України “Про добровільне об'єднання територіальних громад”» [8]. Слід лише констатувати цей факт та повернутися до аналізу Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Остання частина аналізованої статті цього Закону передбачає, що «підставою для відмови в державній реєстрації статуту територіальної громади може бути його невідповідність Конституції та законам України. Відмова в реєстрації статуту територіальної громади може бути оскаржена в судовому порядку» [6]. Слід звернути увагу на те, що цим положення про статути територіальних громад вичерпуються, у подальших статтях Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» не йдеться про статути територіальних громад у цілому інакше, ніж у контексті того, що у них слід врегулювати те чи інше питання місцевого самоврядування.

Таким чином, варто констатувати, що два основних закони, положення яких застосовуються переважно для регламентації досліджуваної проблеми, не містять норм, які б стосувалися конкретно статутів об'єднаних територіальних громад.

З одного боку, це можна розглядати як перевагу. Адже відсутня надмірна регламентація статутного процесу,

Таблиця 1

**Порівняння структурних частин Примірного статуту об'єднаної територіальної громади (дивись [9]) та Модельного статуту об'єднаної громади (дивись [10])**

Примірний статут	Модельний статут
Преамбула	Преамбула
Розділ I «Загальні положення»	Розділ 1 «Загальні положення»
Розділ II «Система місцевого самоврядування»	Розділ 2 «Адміністративний устрій громади»
Розділ III «Матеріальна та фінансова основа територіальної громади»	Розділ 3 «Система виконавчих органів та посадових осіб громади»
Розділ IV «Відповідальність органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб. Контроль територіальної громади за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб»	Розділ 4 «Демократія участі»
Розділ V «Прикінцеві положення»	Розділ 5 «Ресурси територіальної громади та порядок їх використання»
	Розділ 6 «Охорона надбання територіальної громади»
	Розділ 7 «Символіка громади»
	Розділ 8 «Внесення змін та набуття чинності статутом»
	Додатки (Підписний лист на підтримку ініціативи проведення громадських слухань з питань, Підписний лист на підтримку ініціативи проведення загальних зборів громадян за місцем проживання, Підписний лист на підтримку місцевої ініціативи).

Таблиця 2

**Порівняння структурних частин Статуту Березівської сільської об'єднаної територіальної громади (дивись [11]) та Статуту Вапнярської об'єднаної територіальної громади (дивись [7]).**

Статут Березівської сільської об'єднаної територіальної громади	Статут Вапнярської об'єднаної територіальної громади
Преамбула	Преамбула
Розділ I «Загальні положення»	Розділ I «Загальні положення»
Розділ II «Система місцевого самоврядування»	Розділ II «Система місцевого самоврядування»
Розділ III «Матеріальна та фінансова основа територіальної громади»	Розділ III «Матеріальна та фінансова основа територіальної громади»
Розділ IV «Відповідальність органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб. Контроль територіальної громади за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб»	Розділ IV «Відповідальність органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб. Контроль територіальної громади за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб»
Розділ V «Прикінцеві положення»	Розділ V «Прикінцеві положення»

Таблиця 2 демонструє, що структура статутів, обраних для порівняння об'єднаних територіальних громад, ідентична. Порівняння колонок Таблиці 2 з першою колонкою Таблиці 1 привертає увагу до того факту, що у процесі нормотворчості було застосовано Примірний статут об'єднаної територіальної громади.

**Висновок.** Підводячи підсумок, слід запропонувати внести до ст. 1 Закону «Про місцеве самоврядування

а при формуванні структури статуту об'єднаної територіальної громади її органи, її члени не обмежені жодними нормативними положеннями.

З іншого боку, навряд чи це слід визнати правильним та оптимальним на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні. Так, слід взяти до уваги, що більшість територіальних громад, які беруть участь в об'єднаннях територіальних громад – це, як правило, сільські або селищні громади. На цьому рівні інколи може бути обмаль фахівців, які мають достатньо компетенції для того, щоб створити статут об'єднаної територіальної громади відповідно до вимог чинного законодавства, але головне – відповідно до потреб усіх територіальних громад, які об'єдналися. Вище вже наводився один приклад положення зі статуту однієї з об'єднаних територіальних громад, що викликає зауваження, але можна навести ще.

Також слід взяти до уваги, що є спроби створити Модельний статут об'єднаної територіальної громади. Протягом доволі тривалого часу такі спроби щодо статутів територіальних громад села, селища, міста вже майже повністю відсутні. Це свідчить про те, що є достатня нормативно-правова регламентація та головне – накопичено значний практичний досвід, який дозволяє не звертатися до модельних зразків статутів, а керуватися напрацьованими іншими територіальними громадами.

Щодо об'єднаних територіальних громад слід узагальнити, що потреба у модельних статутах поки що залишається актуальною. Так, на Офіційному веб-сайті, присвяченому децентралізації публічної влади в Україні, розміщений Практичний посібник з питань організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. Модуль 1 цього посібника озаглавлено «Примірний статут територіальної громади» (далі – Примірний статут). Модельний статут об'єднаної громади (далі – Модельний статут) розміщено на Веб-сайті Інституту громадянського суспільства ([www.csi.org.ua](http://www.csi.org.ua)). Обидва ці статuti заслуговують на ґрунтовний змістовний аналіз, але в рамках цієї статті доцільно зупинитися лише на формальному аналізі.

Формальний аналіз та водночас порівняння запропонованих для об'єднаних територіальних громад модельних статутів найбільш оптимально провести за допомогою порівняння їхніх структурних частин. Результати такого порівняння наведені у Таблиці 1.

Також слід зазначити, що Примірний статут містить розділи, майже кожен з яких поділений на глави (крім останнього). Інколи кількість глав є невеликою – наприклад, Розділ 4 поділено лише на 2 глави:

– глава 4.1. «Підстави та види відповідальності органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб, органів самоорганізації населення»;

– глава 4.2. «Форми громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб, органів самоорганізації населення».

Так само дві глави містить і Розділ 3. Найбільшим за кількістю глав (18) є Розділ 2.

Порівнюючи ці рекомендовані їхніми розробниками для об'єднаних територіальних громад на етапі статутного проектування документи, слід зауважити, що вони мають незначні відмінності, коли йдеться про нормотворчу техніку (у цілому, текст поділяється на розділи, усі статті мають свої назви, наявна преамбула, обсяг документів є приблизно однаковим). Але за змістом та головне – за порядком розташування матеріалів у документах вони істотно відрізняються один від одного, що й демонструє Таблиця 1. Примірний статут є ближчим за структурою до більшості статутів «звичайних» (не об'єднаних) територіальних громад.

Для аргументації цієї тези доцільно звернути увагу і на вже чинні статuti об'єднаних територіальних громад. Результати такого порівняння наведені у Таблиці 2.

в Україні» норму-дефініцію, яка б визначала поняття «статут територіальної громади», а саме – варто доповнити цю статтю останнім абзацем такого змісту:

«Статут територіальної громади села, селища, міста – це нормативно-правовий акт місцевого рівня, який визначає особливості територіальної громади (для об'єднаної територіальної громади – особливості кожної з територіальних громад, що об'єдналися), особливості територіального устрою населеного пункту (населених пунктів), у межах яких проживають мешканці територіальної громади (громад), порядок застосування форм місцевої демократії у громаді, крім тих, що регламентуються на загальнодержавному рівні, структуру органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також інші питання».

Щодо модельного статуту об'єднаної територіальної громади рекомендовано: а) запропонувати Кабінету Міністрів України затвердити модельний статут об'єднаної територіальної громади; б) текст модельного статуту об'єднаної територіальної громади розробити на основі Примірнього статуту територіальної громади, розміщеного на Офіційному веб-сайті, присвяченому децентралізації публічної влади в Україні (складова видання «Практичний посібник з питань організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. Модуль 1»).

Перспектива подальших досліджень у цьому напрямі полягає у розробці більш детальних пропозицій щодо змісту модельного статуту об'єднаної територіальної громади.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Баймуратов М.О., Юрченко М.М. Інститут місцевого самоврядування в умовах глобалізації: до визначення доктринальних та нормативних підходів. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. Ч. 2. С. 3–8.
2. Батанов О.В. Децентралізація публічної влади в Україні: деякі проблеми доктрини та шляхи удосконалення законодавства. Законодавчі аспекти модернізації публічного управління та адміністрування в Україні / Заг. ред. О.Л. Копиленка, В.Є. Воротіна; Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ: Вид-во «Людмила», 2020. С. 77–83.
3. Калиновський Б.В. Формування публічної влади в Україні. URL: [http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/14804/1/Збірник\\_круглого\\_столу\\_24.06.2019\(1\)\\_p089-092.pdf](http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/14804/1/Збірник_круглого_столу_24.06.2019(1)_p089-092.pdf)
4. Mishyna N.V. Guarantees of Local Government in Ukraine | Гарантії місцевого самоврядування в Україні. *ЮРИДИКА | JURIDICA*. 2020. № 2. С. 15–18.
5. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
7. Статут Вапнярської об'єднаної територіальної громади: затверджено Рішенням № 1 9-ої сесії 8-го скликання Вапнярської селищної ради об'єднаної територіальної громади від 10 січня 2017 р. URL: <https://vapnyarska-gromada.gov.ua/statut-14-06-27-27-02-2017/>
8. Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 р. № 1150. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-98-п>
9. Практичний посібник з питань організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. Модуль 1. Примірний статут територіальної громади. Примірне положення про старосту. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/63/mod1web.pdf>
10. Модельний статут об'єднаної громади. URL: <https://www.csi.org.ua/uploads/2015/11>
11. Статут Березівської сільської об'єднаної територіальної громади. URL: <https://berezivska-gromada.gov.ua/statut-gromadi-16-29-10-10-03-2016/>