

Д. Заяць

**ПИТАННЯ СТАТУТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД  
В ІНФОРМАЦІЙНО-МЕТОДИЧНІЙ ЛІТЕРАТУРІ  
В УМОВАХ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

**Розглянуто інформаційно-методичну літературу, що вийшла друком за час проведення реформи децентралізації. З'ясовано, що проблематика статутів територіальних громад далеко не у всіх публікаціях займає належне місце.**

**Ключові слова: статут, територіальна громада, статутне регулювання, децентралізація, інформаційно-методична література, об'єднана територіальна громада.**

Статути територіальних громад як так звані малі конституції відіграють значну роль для розвитку місцевого самоврядування. В умовах проведення реформи децентралізації виникає потреба переосмислити деякі питання прийняття та функціонування статуту в контексті об'єднання територіальних громад, адже в об'єднаних територіальних громадах доводиться приймати нові статути.

Проблематику статутів територіальних громад досліджують такі українські вчені, як: О. Баганов, В. Кампо, М. Корнієнко, В. Кравченко, В. Куйбіда, І. Куліченко, О. Кухарук, П. Любченко, Ю. Наврузов, М. Росенко, В. Рубцов, С. Саханенко, Ю. Сурмін, В. Тимків, А. Ткачук та інші. Проте питання висвітлення проблем статутів в інформаційно-методичній літературі в умовах реформи децентралізації досліджено недостатньо.

Метою статті є проаналізувати інформаційно-методичну літературу, яка вийшла упродовж останніх трьох років (за період проведення реформи децентралізації), та з'ясувати, якою мірою у ній висвітлено питання статутів територіальних громад.

Інформаційно-методична література має велике значення для проведення реформ у сфері місцевого самоврядування. Реалізація принципу децентралізації і, зокрема, процес об'єднання (укрупнення) територіальних громад ставить перед спільнотами багатьох населених пунктів нелегкі завдання. Часто на місцях бракує відповідних методичних орієнтирів. Найбільше це стосується, звичайно ж, невеликих територіальних громад, де відчувається нестача управлінських кадрів.

Як наслідок, упродовж останніх трьох років реформи децентралізації почали з'являтися методичні вказівки, практичні посібники, рекомендації, інформаційно-аналітичні записки. Цей вид літератури є різномірним за своєю структурою та змістом. Ці публікації видавалися за сприяння як з боку державних інституцій, так і неурядових організацій.

Одним із перших таких видань, опублікованих після революційних подій 2013 – 2014 рр., стали практичні поради економіста І. Гурияка щодо реформування територіальних громад (у цьому випадку не вказаний рік видання, але опосередковано (з тексту та з інформації в Інтернеті) можна зробити висновок, що брошура вийшла друком у проміжку між літом 2014 і весною 2015 рр.).

Згаданий посібник був виданий на замовлення Національного екологічного центру України і за фінансової підтримки Фонду розвитку демократії ООН. Автор присвячує окремих розділ питанню ухвалення та реєстрації статуту територіальної громади (Розділ

7). Одна з ключових тез І. Гурняка полягає у тому, що статут не потребує додаткового затвердження після його ухвалення загальними зборами громадян, відсилаючись у цьому до положень Конституції України та ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування [1].

І. Гурняк відзначає низку випадків зловживання при затвердженні статутів територіальних громад – на прикладі неправомірної відмови Прибужанівської сільської ради щодо затвердження статуту територіальної громади с. Руда або поширену тенденцію в селах Івано-Франківщини, де депутати здебільшого воліють утримуватися від затвердження статутів. На думку автора, відсутність такого затвердження не повинна бути “перешкодою у реалізації територіальною громадою свого конституційного права на місцеве самоврядування” [2].

Приблизно у той же час партія “Воля” підготувала методичні рекомендації під назвою “Децентралізація: як об’єднатися територіальним громадам” (також без дати видання, але розміщені на сайті у лютому 2015 р.). Однак питання статутів територіальних громад має там маргінальне значення і згадується лише у контексті працевлаштування посадових осіб органів місцевого самоврядування, які потенційно можуть зазнати скорочення внаслідок процесу об’єднання територіальних громад. Розробники рекомендацій вважають, що питання їхнього працевлаштування може бути окремо оговорене у відповідних статутах [3].

У 2015 р. в рамках дистанційного курсу “Реформування місцевого самоврядування та децентралізація влади”, реалізованого Дніпропетровським регіональним інститутом державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України та Офісом реформ у Дніпропетровській області за підтримки Швейцарсько-українського проекту “Підтримка децентралізації в Україні” DESPRO, Дніпропетровської обласної державної адміністрації та Дніпропетровської обласної ради, було підготовано видання під назвою “Бібліотека практичних рекомендацій з питань формування спроможних громад” [4]. У цих рекомендаціях статут територіальної громади згадувався лише здебільшого як нормативно-правовий акт, у якому може бути прописаний механізм скликання загальних зборів громадян.

У тому ж 2015 р. був виданий Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад, підготований Асоціацією міст України в рамках проекту “Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні” (проект – ДІАЛОГ) завдяки підтримці USAID. У ньому короткі згадки про статуту теж наведені винятково у контексті проведення загальних зборів [5].

Наступний, 2016 р. став найактивнішим для розробників методичної літератури щодо об’єднання територіальних громад. Деякі методичні матеріали, наприклад “Децентралізація. Запитання – відповіді” (підготовані на основі запитань до ГО “Інститут громадянського суспільства” за підтримки Програмної ініціативи “Демократична практика” Міжнародного фонду “Відродження”) [6] чи “Усе для об’єднаних територіальних громад. Найбільш часто вживані запитання і відповіді” (за підтримки DESPRO) [7], практично не містять згадок про статуту територіальних громад. Однак в основних методичних публікаціях за той час приділяється значно більша увага статутам.

Вартим уваги є посібник “Абетка децентралізації. Об’єднання громад”, розроблений за фінансового сприяння американського Національного фонду демократії [8]. У посібнику використано напрацювання Новоушицької селищної об’єднаної територіальної громади, Асоціації міст України та Інституту громадянського

суспільства. Розробники посібника використали досвід смт. Нова Ушиця як зразок для інших територіальних громад. Спочатку розробники посібника запропонували 12 перших кроків до об'єднання громад, а далі у вигляді додатків представили нормативно-правові акти та інші документи. У Плані організаційних заходів щодо добровільного об'єднання територіальних громад першим пунктом визначено розробку статуту територіальної громади. Цілий другий розділ присвячений Новоушицькому статуту, затвердженому в 2015 р., який, очевидно, подається розробниками “Абетки” як модельний статут для інших громад.

Завдяки фінансовій підтримці Національного Фонду Демократії (NED, США) у рамках проекту Одеської обласної організації ВГО “Комітет виборців України” “Сприяння підзвітності та прозорості в Південній Україні”, правник Б. Руснак підготував посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів “Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика” [9]. У посібнику розлого викладено теоретичні аспекти статутного регулювання, які допоможуть місцевим депутатам зорієнтуватися у тому, що таке статут територіальної громади і яким він повинен бути. Б. Руснак вважає статут своєрідною конституцією конкретної територіальної громади тому він відмінний від аналогічних документів інших громад. На думку автора посібника, не потрібно боятися відображати в статуті “специфічні і характерні взаємовідносини у даній громаді та органах місцевого самоврядування, які притаманні лише їм і виражають волю цієї громади”, а отже, у ньому “може бути передбачений додатковий перелік питань місцевого життя, що повинні вирішуватися референдумом, порядок проведення загальних зборів громадян, громадських слухань, місцевих ініціатив, електронних петицій, можуть встановлюватись додаткові форми безпосереднього волевиявлення територіальної громади, порядок та періодичність їх проведення” [10].

Також Б. Руснак пропонує низку рекомендацій для розробки статуту: залучати до цього процесу досвідчених юристів, створювати дорадчі комітети або робочі групи (широким представництвом – від посадових осіб органів місцевого самоврядування до представників неурядових організацій чи ОСББ); перебіг розробки статуту проводити максимально прозоро; уникати в статуті дрібної декларативності, надмірної деталізації і повторюваності чинних правових норм тощо [11].

Значну увагу статутам територіальних громад приділено в посібнику “Об'єднання громад: від ініціативи до ефективної діяльності”, який був підготований упорядником Б. Зеленим, координатором проектів громадської організації “Центр громадської адвокатури” в рамках проекту “Підтримка процесів децентралізації в частині добровільного об'єднання громад у Львівській області” [12]. У посібнику, окрім інших питань, висвітлено також теоретичні аспекти прийняття та функціонування статутів, зокрема закріплення в них інструментів реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні (йдеться про проведення загальних зборів жителів за місцем проживання, місцеві ініціативи, заслуховування звітів посадових осіб та представників органів місцевого самоврядування). Окрім того, Б. Зелений вважає, що оскільки законодавство України у багатьох питаннях відсилає саме до локальних статутів, то відсутність статуту в територіальній громаді робить неможливим користання з вищезгаданих інструментів (типовий приклад – громадські слухання, порядок організації яких може бути визначений тільки статутом територіальної громади) [13]. Інші питання щодо статутів у посібнику (межі статутного регулювання, хто приймає статут) здебільшого містять відсилки до чинного законодавства України.

У 2016 р. активізувалася розробка модельних статутів територіальних громад. Так, у рамках Проекту USAID ПУЛЬС, який Асоціація міст України впроваджує за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку, було підготовано практичний посібник з питань організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, до якого увійшли два так звані “модулі”: примірний статут і примірне положення про старосту [14]. Як зазначають упорядники, ці матеріали розраховані передусім на керівників та працівників органів місцевого самоврядування територіальних громад, які вже об'єдналися, або лише розпочали відповідні процедури.

Примірний (модельний) статут складається з двох розділів, які діляться на 16 глав. Попри детальний зміст примірного статуту, помітна його недостатня структурованість – у перший розділ “Загальні положення” включено звичні для більшості статутів пункти про територіальну характеристику громади, географічне положення, правову основу статуту, її відносини з органами державної влади, установами, підприємствами й організаціями, іншими територіальними громадами. До цього розділу включено також планування розвитку територіальної громади, хоча в уже прийнятих статутах ці питання часто структурно виділяються в окремий розділ (який можна умовно назвати “Стратегія і основні напрями розвитку територіальної громади”) [15].

Натомість до розділу II “Система місцевого самоврядування” за залишковим принципом включено решту питань статутного регулювання. Однак це можна потрактувати і в позитивному руслі, адже упорядники примірного статуту в такий спосіб вирішили надмірно не нав'язувати детальної структури документа, а подали лише загальний ескіз, залишаючи розробникам конкретних статутів більшу свободу дій щодо структури.

Загалом описуваний примірний статут поєднує в собі, з одного боку, дійсно модельні положення про принципи функціонування територіальної громади, які можуть бути заповнені локальними специфічними деталями, а з іншого – загальнотеоретичні положення (наприклад, глава 2.2. “Територіальна громада – первинний суб'єкт права на місцеве самоврядування”) [16]. Останні, безсумнівно, можуть бути корисними як певний орієнтир для розробників статутів у конкретних територіальних громадах, але навряд чи будуть реально включатися ними в структуру цих статутів, оскільки вони є надто декларативними та універсальними (спільно з іншими територіальними громадами).

Натомість оригінальною рисою згаданого примірного статуту є те, що його автори пропонують долучити до нього у вигляді додатку показники “Муніципальної статистики”, які повинні вважатися невід'ємною частиною статуту (вони так названі у передмові до статуту, але не мають взагалі жодної назви у додатку) [17]. Вони передбачають подання досить детальної інформації про територіальну громаду щодо таких рубрик, як населення (зокрема загальну чисельність населення, кількість жінок, чоловіків, чисельність населення працездатного віку, природний та міграційний приріст тощо, а також чомусь до цієї рубрики включена площа територіальної громади); бюджет-доходи (доходи, загальний фонд, дотації, субвенції тощо); бюджет-видатки (вилучення до державного бюджету, на місцеве самоврядування, освіту, охорону здоров'я тощо); економічний розвиток (кількість зареєстрованих ФОП, малих підприємств тощо), централізоване водопостачання (протяжність мережі водопостачання, рівень її зношеності, загальний обсяг поданої води тощо) та багато інших рубрик.

Пропозиція про подання “Муніципальної статистики” сама по собі є корисною і вартою уваги, адже це значно підвищує рівень прозорості в місцевому самоврядуванні

та поінформованості населення про проблеми територіальної громади. Але певне застереження викликає спроба трактувати ці статистичні дані як невід'ємну складову статуту. Справа в тому, що усі ці показники, можливо за винятком інформації про загальну площу території громади (площу можна оговорити у Загальних положеннях статуту), є динамічними і постійно змінюються. Виникає питання: чи буде ця “Муниципальна статистика” прийматися, затверджуватися і реєструватися разом із текстом статуту? Якщо так, то треба пам'ятати, що вже через досить невеликий проміжок часу вона не буде відповідати дійсності та вимагатиме постійного (наприклад, щорічного) оновлення. А якщо ні, то для чого її включати до тексту статуту? “Муниципальна статистика” як інформативний документ може існувати цілком незалежно від основного документа територіальної громади.

Дещо інший підхід до розробки модельного (примірного) статуту запропонував колектив авторів (А. Ткачук, О. Сергієнко, О. Врублевський, Н. Наталенко) у Збірнику проєктів нормативних актів об'єднаних громад [18]. Цей проєкт, на відміну від давніших модельних статутів (інформацію про давніші модельні статуту до 2009 р. див. у інших статтях), розроблений уже спеціально в контексті об'єднання територіальних громад (що, зрештою, є відображенням у самій його назві).

На відміну від згаданого уже примірного статуту, підготованого Асоціацією міст України, цей модельний статут має більш деталізовану структуру, яка складається з 8 розділів та 78 статей, при чому Розділ 4 “Демократія участі” включає 4 глави. Цей розділ є найбільш розбудованим, що є обґрунтовано, адже основні форми участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування (громадські слухання, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, електронна петиція) повинні найповніше відображатися у статутах територіальних громад. Також новим розділом, порівняно із давнішими модельними та реальними статутами, є “Адміністративний устрій громади”, адже в контексті об'єднаних процесів виникає потреба описувати детально, які саме населенні пункти об'єднуються [20].

Поза тим, у цьому модельному статуті структурно виокремлено систему виконавчих органів та посадових осіб у громаді, ресурси територіальної громади та порядок їх використання, охорону надбання територіальної громади, а також символіку громади й окремих її населених пунктів. Загалом цей модельний статут більшою мірою відповідає давнішим аналогічним проєктам і усталеній практиці, яка відображена у вже прийнятих статутах. Нововведення стосуються здебільшого лише тих питань, які мають безпосереднє відношення до об'єднання територіальних громад.

Отже, оглянувши методичну літературу, яка вийшла друком відколи в Україні активізувалася реформа місцевого самоврядування в напрямку децентралізації та укрупнення територіальних громад, можна ствердити, що проблематика статутів територіальних громад далеко не у всіх публікаціях займає належне місце. Меншою мірою питання статутного регулювання відображається у розробках, здійснених за підтримки Швейцарсько-українського проєкту “Підтримка децентралізації в Україні” DESPRO, а більшою мірою в рамках проєктів USAID, Асоціації міст України та низці інших розробок. Більшість методичних матеріалів зосереджуються на якійсь одній стороні статутного регулювання (здебільшого це загальні збори або інші форми вияву демократії участі). Також доцільно відзначити активізацію розробок модельних статутів, які мають на меті враховувати процес об'єднання територіальних громад (це стосується як напрацювань Асоціації міст України чи авторського колективу А. Ткачука, О. Сергієнка

та інших, так і “Абетки децентралізації”, у якій статут об’єднаної Новоушицької територіальної громади пропонується як модельний для інших територіальних громад).

### Список використаної літератури

1. Гурняк І. Територіальні громади: від віртуальності до ефективного власника (практичні поради) [Електронний ресурс] / І. Гурняк. — Режим доступу : [http://necu.org.ua/wp-content/uploads/Gromada\\_A5\\_v2\\_web.pdf](http://necu.org.ua/wp-content/uploads/Gromada_A5_v2_web.pdf). — С. 13.
2. Там само.
3. Децентралізація: як об’єднатися територіальним громадам (Методичні рекомендації, прийняті закони та законопроекти) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://volya.ua/pdf/hromada/decentralization\\_to\\_unite\\_the\\_territorial\\_community.pdf](http://volya.ua/pdf/hromada/decentralization_to_unite_the_territorial_community.pdf).
4. Бібліотека практичних рекомендацій з питань формування спроможних громад [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.mk.gov.ua/store/files/file/86.pdf>.
5. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/posibnyk.tergrweb.pdf>.
6. Децентралізація. Запитання – відповіді [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2016/05/BroshuraZbirnikQuestion\\_02-PRN.pdf](http://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2016/05/BroshuraZbirnikQuestion_02-PRN.pdf).
7. Усе для об’єднаних територіальних громад. Найбільш часто вживані запитання і відповіді [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://despro.org.ua/upload/medialibrary/OTG\\_Frequently%20asked%20questions%20\(1\).pdf](http://despro.org.ua/upload/medialibrary/OTG_Frequently%20asked%20questions%20(1).pdf).
8. Абетка децентралізації. Об’єднання громад. Практичний посібник [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://ipo.org.ua/wp-content/uploads/2016/09/%D0%90%D0%B1%D0%B5%D1%82%D0%BA%D0%B0\\_%D0%94%D0%B5%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%B%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%97\\_Web.pdf](http://ipo.org.ua/wp-content/uploads/2016/09/%D0%90%D0%B1%D0%B5%D1%82%D0%BA%D0%B0_%D0%94%D0%B5%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%B%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%97_Web.pdf).
9. Руснак Б. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика. Посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів [Текст] / Борис Руснак. — Одеса : [б. в.], 2016. — 736 с.
10. Там само. — С. 163.
11. Там само. — С. 164.
12. Об’єднання громад: від ініціативи до ефективної діяльності [Текст] / упор. Б. Зелений. — Львів : [б. в.], 2016. — 288 с.
13. Там само. — С. 53.
14. Примірний статут територіальної громади. Примірне положення про старосту [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://auc.org.ua/sites/default/files/library/mod1web.pdf>.
15. Заяць Д. Статутне регулювання системи місцевого самоврядування в Україні [Текст] : дис. на здобуття наук. ступ. канд. наук з держ. упр. за спец. : 25.00.04 – “Місцеве самоврядування” / Діана Дмитрівна Заяць. — Львів : [б. в.], 2009. — С. 207, 208.
16. Примірний статут територіальної громади. Примірне положення про старосту... — С. 16.
17. Там само. — С. 3; 52.
18. Ткачук А. Збірник проектів нормативних актів об’єднаних громад [Електронний ресурс] / Анатолій Ткачук, Олександр Сергієнко, Олександр Врублевський, Ніна

Наталенко. — Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2016/07/Gromad-obednaniya-SAIT.pdf>.

19. Заяць Д. Проблеми розробки модельного статуту територіальної громади в Україні / Д. Заяць // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України [Текст] / за заг. ред. В. П. Приходька. — К. : НАДУ, 2009. — № 3 — С. 174—182.

20. Ткачук А. Збірник проєктів... — С. 107—111.

*Стаття надійшла до редакції 29.03.2017*

*Схвалена до друку редколегією 10.05.2017*

#### **D. Zaiats**

### **THE QUESTION OF LOCAL COMMUNITY STATUTES IN INFORMATIONAL AND METHODOLOGICAL LITERATURE UNDER THE DECENTRALIZATION REFORM**

**The article deals with the analysis of informational and methodical literature published during the decentralization reform. The author finds that local statutory problems are not enough represented in publications.**

**Key words: statute, local community, statute regulation, decentralization, informational and methodical literature, amalgamated community.**