

**МІНІСТЕРСТВО ЩСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЧЕРНІВЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЮРІЯ ФЕДЬКОВИЧА**

**Факультет історії, політології та міжнародних відносин
Кафедра політології та державного управління**

**СТАТУТ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В СИСТЕМІ АКТИВ ОРГАНІВ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ
(НА ПРИКЛАДІ ЧЕРНІВЕЦЬКОЇ ОБЛАСТІ)**

Кваліфікаційна робота

Рівень вищої освіти – другий (магістерський)

Виконала:

студентка VI курсу, 605 групи

Роман Тетяна Геннадіївна

Керівник:

кандидат політичних наук

доцент **Недокус І.С.**

До захисту допущено

на засіданні кафедри

протокол №__ від _____ 2022 р.

зав. кафедрою _____ проф. Круглашов А.М.

Чернівці - 2022

Анотація

Кваліфікаційна робота присвячена процесуальній проблематиці підготовки та ухвалення статутів територіальних громад в Україні. Визначено теоретичні основи вивчення поняття «статут територіальної громади». Охарактеризовано нормативно-правове забезпечення процедур підготовки та ухвалення статутів територіальних громад. Проаналізовано стан та якість статутного регулювання територіальних громад у Чернівецькій області. Висвітлено статuti територіальних громад у зарубіжних країнах та можливості впровадження їх досвіду в українській практиці. Запропоновано рекомендації стосовно покращення нормативно-правового та змістовного наповнення статутів територіальних громад в Україні.

Ключові слова: акти місцевого самоврядування, акти органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, локальна нормотворчість, статут територіальної громади, «місцева конституція».

Summary

The qualification work is devoted to the procedural issues of preparation and adoption of statutes of territorial communities in Ukraine. The theoretical foundations of the study of the concept of «statute of territorial community» is determined. The regulatory-legal provision of procedures for the preparation and adoption of these statutes of territorial communities is characterized. The state and quality of the statutory regulation of territorial communities in Chernivtsi region is analyzed. The statutes of territorial communities in foreign countries and the possibilities of implementing their experience in Ukrainian practice are highlighted. Recommendations regarding the improvement of the regulatory and substantive content of the statutes of territorial communities in Ukraine are proposed.

Keywords: acts of local self-government, acts of local self-government bodies and their officials, local rule-making, statute of territorial community, «local constitution».

Кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів наукових досліджень інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

_____ Т.Г. Роман
(підпис)

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ I. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СТАТУТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	8
1.1 Теоретично-концептуальний вимір поняття «статут територіальної громади».....	8
1.2 Джерельна база дослідження	22
РОЗДІЛ II. АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕННЯ СТАТУТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЧЕРНІВЕЦЬКОЇ ОБЛАСТІ	26
2.1 Правове забезпечення реалізації процедур підготовки і прийняття статутів територіальних громад	26
2.2 «Методичні рекомендації щодо розроблення статуту територіальної громади» як путівник для дослідження статутів	37
2.3 Методологічна основа та результати аналізу статутів територіальних громад у Чернівецькій області	50
РОЗДІЛ III. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СТАТУТУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК ІНСТРУМЕНТУ СПРОМОЖНОСТІ ГРОМАДИ В УКРАЇНІ	68
3.1 Зарубіжна практика визначення статуту у системі актів органів місцевого самоврядування (досвід для України)	68
3.2 Рекомендації щодо вдосконалення статуту територіальної громади як ефективного інструменту дієздатності громади	80
ВИСНОВКИ	91
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	95
ДОДАТКИ	107

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Зі зростанням громадської активності на низовому рівні зі втіленням у життя реформи децентралізації в Україні у 2014 році виникла потреба регулювання суспільних відносин на місцях, зменшуючи навантаження щодо цього питання на державні органи влади, і вирішення місцевими органами влади місцевих проблем швидше та якісніше, залучаючи при цьому місцевих жителів, які стають повноцінними учасниками процесу вироблення та прийняття публічних рішень територіальної громади та реалізують право, гарантоване Конституцією України, на участь у місцевому самоврядуванні.

Сьогоднішньою реалією є наявність не у всіх територіальних громадах власного статуту, що зумовлено законодавчою нормою стосовно його прийняття на розсуд територіальної громади. Це означає, що не кожною територіальною громадою забезпечено засади для захисту прав, свобод та законних інтересів людини на місцевому рівні, визначено, яким чином конституційні та законодавчі норми України щодо здійснення місцевого самоврядування діють на її території, беручи до уваги історичні, національно-культурні та інші локальні особливості, традиції, комунікативні моделі взаємодії усередині громади тощо.

Ті територіальні громади, що не ухвалили статуту зі належно прописаними процедурними аспектами місцевої демократії для жителів громад, сприяють виникненню чималих конфліктних ситуацій, дискусійних питань через те, що владно-громадські взаємовідносини не регламентовані на локально-нормативному рівні, відсутності конкретики у процедурно-часових проміжках реалізації форм безпосередньої участі та їх правових наслідків.

Проте, як правило, статуту територіальних громад містять декларативний, «шаблонний» характер викладу ледь не всіх скопійованих положень, котрі жодним чином не враховують власні особливості окремої територіальної громади. Це зумовлено, перш за все, обов'язковою вимогою при його розробленні дотримуватись чинних норм Конституції та Законів України, а також низьким рівнем обізнаності

юридичних працівників у структурі органів місцевого самоврядування на території відповідної громади стосовно змістовного наповнення, функціонального призначення та можливостей статутів територіальних громад. Це детермінувало наявність ідентичних між собою більшості статутів територіальних громад.

Саме тому на сьогодні існує нагальна потреба у покращенні статутів територіальних громад, установленні його як унікального та ефективно діючого інструменту спроможності та стратегічного розвитку територіальної громади, які будуть відповідати визначеному демократичному курсу держави та локальним особливостям здійснення місцевого самоврядування.

Метою магістерської роботи є дослідження процесу підготовки та ухвалення статутів територіальних громад та формування рекомендацій щодо їх вдосконалення (на прикладі статутів територіальних громад Чернівецької області).

Для досягнення даного спрямування магістерської роботи потрібно виконати наступні завдання:

- визначити теоретичні та нормативно-правові основи вивчення статутів територіальних громад;
- проаналізувати стан та якість статутного регулювання територіальних громад Чернівецької області;
- запропонувати рекомендації щодо вдосконалення нормативно-правового та змістового наповнення статутів територіальних громад в Україні.

Об'єктом дослідження є система актів органів місцевого самоврядування в Україні.

Предметом дослідження є статут територіальної громади в системі актів органів місцевого самоврядування в Україні (на прикладі Чернівецької області).

Методологія дослідження. У процесі підготовки магістерської роботи застосовано низку загальнонаукових та спеціальних методів, які застосовуються у галузі наук «Державне управління» та споріднених галузей, а саме: *системний метод* – для комплексного всебічного розгляду системи актів органів місцевого

самоврядування як єдиного цілого з урахуванням усіх взаємозв'язків її підсистем та шляхом декомпозиції глибше проаналізувати статут територіальної громади як її підсистему; *метод порівняльно-правового аналізу* - для дослідження та впровадження зарубіжної практики найбільш розвинутих та демократичних країн статутного регулювання в Україні; *структурно-функціональний метод* – для опису характеристик та функцій статуту територіальної громади як підсистеми системи актів органів місцевого самоврядування; *метод аналізу* – для формулювання рекомендацій щодо внесення коректив та доповнень до профільного закону про місцеве самоврядування та вмісту статуту територіальної громади в Україні на основі дослідження статутів територіальних громад Чернівецької області; *метод синтезу* – для розгляду статуту територіальної громади як «місцевої конституції» шляхом визначення його перспективних переваг від використання; *метод узагальнення* – для визначення стадій та етапів розробки статуту територіальної громади при огляді наукових праць сучасних дослідників, що стосуються цього питання; *ціннісний метод* – для розгляду статуту територіальної громади не просто як юридично-правовий документ, а фундаментальним автентичним підґрунтям для розвитку та діяльності територіальної громади; *методи індукції та дедуції* – для формулювання рекомендацій щодо вдосконалення статутів територіальної громади в Україні на основі дослідження статутів територіальних громад Чернівецької області, використовуючи положення законодавчих актів та «Методичних рекомендацій щодо розроблення статуту територіальної громади»; *статистичний метод* – для відображення кількісних результатів дослідження стану статутів територіальних громад Чернівецької області.

Наукова новизна дослідження полягає в наступному:

- вперше систематизовано досвід статутного регулювання територіальних громад у Чернівецькій області стосовно його стану та якості;
- удосконалено статут територіальної громади як ефективного інструменту дієздатності громади, зокрема, шляхом упровадження обов'язкового етапу –

підготовка концепції перед розробкою проєкту статуту та його доповнення статутними положеннями, направленими на згуртування жителів різних населених пунктів усередині територіальної громади.

Практичне значення. Результати напрацювань магістерської роботи можуть бути ефективно використані для:

- удосконалення нормативно-правового регулювання статутів територіальних громад на загальнонаціональному рівні;
- розвитку порівняльного правознавства у частині статутного регулювання у зарубіжних країнах;
- підготовки проєктів статуту територіальної громади, що має відношення й до територіальних громад інших областей України;
- навчально-методичного забезпечення практичної частини навчального процесу щодо розробки змістовного наповнення статуту територіальної громади;
- підготовки фахівців органів місцевого самоврядування, магістрів спеціальності «Публічне управління та адміністрування» та викладачів, що займаються підготовкою фахівців органів місцевого самоврядування.

Апробація матеріалів магістерської роботи. Результати магістерського дослідження обговорювались у рамках XII Міжнародної науково-практичної конференції «Розвиток політичної науки: європейські практики та національні перспективи» (м. Чернівці, 2022 р.), Міжнародно-науковій конференції «Муніципальні читання імені Антона Кохановського» (м. Чернівці, 2022 р.).

Публікації. Основні наукові результати магістерської роботи опубліковано у VII випуску збірника «Влада та управління».

Мета та завдання визначили *структуру магістерської роботи*. Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, які поділені на підрозділи, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг магістерської складає 116 сторінок. Обсяг основного тексту становить 91 сторінки, список використаних джерел містить 77 найменувань.

РОЗДІЛ І. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СТАТУТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

1.1 Теоретично-концептуальний вимір поняття «статут територіальної громади»

Для органів місцевого самоврядування (ОМС) та їх посадових осіб притаманна автономія у підготовці та прийнятті локальних нормативно-правових актів, які регулюють різноманітні види суспільних відносин та адаптуються до місцевих умов здійснення місцевого самоуправління.

Акти органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб за своєю юридичною природою покликані конкретизувати, пристосовуючи до особливостей відповідної місцевості, деталізувати державні нормативно-правові акти, які вважаємо загальними по відношенню до них [47, с. 143]. Урахування локальної специфіки органами місцевого самоврядування при виробленні та прийнятті відповідних рішень обумовлює появу та існування їх вагомої різноманітної кількості за внутрішнім наповненням та зовнішньою формою, що ускладнює локальну нормотворчу діяльність як таку, а також контроль та моніторинг за кожним її результатом, що, у свою чергу, може стати причиною ухвалення незаконних актів.

Перш за все, наголосимо на відмінностях форм здійснення владних повноважень, яка є індивідуальною для кожного зі суб'єктів, різноманітних суб'єктів місцевого самоврядування та пов'язаної з ним нормотворчості, що віддзеркалені у відмінностях між поняттями «акти органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб» та «акти місцевого самоврядування». Розмежування цих понять можна пояснити через їх співвідношення як співвідношення цілого до частини цілого. У даному випадку поняття «акти місцевого самоврядування» вважаємо цілим, а поняття «акти органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб» - частиною цього цілого, оскільки останнє є різновидом загальної форми вираження управлінської та

нормотворчої діяльності усіх суб'єктів, тобто актів місцевого самоврядування [27, с. 219-220],

Термін «акти місцевого самоврядування» по-різному розуміється науковцями. До прикладу, Марина Петришина використовує широкий та вузький підходи до визначення цього поняття. Широкий підхід до розуміння поняття полягає у здійсненні волі місцевим населенням або самостійно, або за допомогою органів місцевого самоврядування на певній території [41, с. 67]. Вузьке розуміння використовує для позначення терміну як офіційного постійного або тимчасового у часі документу, що вимагає юридичного оформлення, який ухвалюється локальною спільнотою, відповідним органом місцевого самоврядування чи його посадовою особою, обмежуючись особистою компетенцією та діючими нормами Основного Закону, законів та інших нормативно-правових актів. Він має на меті упорядкування норм права, що характеризуються неодноразовістю застосування та наявністю локальною юридичної сили для окремої громади [41, с. 75].

Ми погоджуємось зі твердженням В. Решоти щодо визначення сутності поняття «акти органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб», яке найбільш повно розкриває його зміст. На його думку, це є результатами правотворчості або нормотворчості, тобто діяльності уповноваженим на це органу місцевого самоврядування чи його посадовою особою, до сфери відання якого належить встановлення, змінювання та припинення дії ним правових норм, положень та приписів, якими відбувається регулювання управлінських відносин на локальному рівні [44, с. 127]. Ці результати оформлюються відповідно до юридично-нотаріальних вимог та вважаються локалізовано неухильними до виконання, тобто їх дія поширюється лише на обмежену територію відповідної громади.

Хочемо зауважити на тому, що вищезгадані поняття «правотворчість» та «нормотворчість» не можна ототожнювати, оскільки перше є частиною останнього. Адже нормотворчість передбачає формування, оформлення та скасування будь-якого

виду суспільних норм (соціальні, етичні, мовно-граматичні тощо), а правотворчість передбачає, виходячи з назви, створення та відміну лише правових норм,

Актам органів місцевого самоврядування притаманні такі характеристики, які можна вважати універсальними:

1. Загальнообов'язковість актів органів місцевого самоврядування, що полягає в регламентуванні правил поведінки, у тому числі їх упровадженні, модифікації чи відміні, які є обов'язковими для конкретної місцевості [40, с. 63]. Проте це стосується лише рішень голови, ради та виконавчого комітету ради, а всі інші органи місцевого самоврядування хоч і спроможні приймати місцеві рішення, проте вони не вважатимуться загальнообов'язковими.

Ця характеристика регламентована Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 73), яка наголошує на неухильності виконання актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб усіма місцевими органами виконавчої влади, різними громадськими об'єднаннями, юридичними особами (суб'єктів господарювання), жителями, що перебувають на території певної територіальної громади. Частиною 3 даної статті передбачена відповідальність за заподіяння шкоди муніципалітету внаслідок невиконання відповідних актів органів місцевого самоврядування перерахованими вище суб'єктів, їх дій чи бездіяльності [4]. Зазначена стаття також утверджує примат актів органів місцевого самоврядування над актами державних органів виконавчої влади, що розташовуються на відповідній території громади.

2. Компетентність та законність актів органів місцевого самоврядування, тобто ухвалення органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами у межах їх владних повноважень, визначених чинним законодавством [40, с. 64].

Реалізація наданих повноважень, що пов'язані зі здійсненням місцевого самоврядування на локальному рівні, відрізняється від владних повноважень, направлених на державне управління відповідними органами влади на національному рівні. Це аргументовано тим, що в органу місцевого самоврядування притаманна

правова, організаційна та фінансова автономії, за яких у межах власної компетенції, передбаченої законодавством, він владний самостійно здійснювати муніципальне управління, ієрархічно не підпорядкований органам державної влади та незалежний у розпоряджанні наявними фінансовими ресурсами та реалізації місцевої податкової політики відповідно. Саме тому органи місцевого самоврядування та їх посадові особи повинні бути компетентними у нормотворчій діяльності, оскільки їх рішення мають бути адаптованими до особливості місцевості, спрямовані на вирішення питань місцевого значення, при цьому дотримуючись законних та підзаконних актів.

3. Відповідність юридично-процедурним вимогам ухвалення актів органів місцевого самоврядування.

Слід пам'ятати, що акти органів місцевого самоврядування – це юридично оформлений документ, який має власний процесуальний порядок прийняття, який складається з вироблення, детального аналізу, обміну думками та розгляду проєктів актів, їх подальшого схвалення та опублікування в офіційному порядку [40, с. 64].

4. Ефективність актів органів місцевого самоврядування, яка полягає в їх основному завданні як одному зі джерел права, а саме збереження правової інформації, правових норм, а також оптимальне та результативне доведення цієї інформації до відома реципієнтів. Використовуючи акт органу місцевого самоврядування, територіальна громада може оперативно, доступно та ефективно реалізовувати правове регулювання, муніципальний менеджмент, реагувати на потреби місцевого населення, що пов'язані з їх правами.

5. Відповідність різноманітним юридично-технічним вимогам актів органів місцевого самоврядування, що стосується їх зовнішнього вигляду (форми), так і внутрішнього наповнення (змісту) [28, с. 171]. Ця характеристика передбачає:

а) вибір оптимальної форми акту (статут громади, рішення ради, чи розпорядження голови тощо) для максимального забезпечення оперативного розв'язання ситуації чи вирішення проблеми, що виникла на локальному рівні;

б) належне структурування за допомогою умовного поділу на вступну, основну та заключну частини та відповідних реквізитів тексту, що сприяє чіткому, погодженому, логічно-послідовному, несуперечливому та доступному викладу правових норм у акті органів місцевого самоврядування, а також засвідчує його автентичність (достовірність, непідробність) як офіційного юридичного документу;

в) дотримання мовно-граматичних норм, вимог та правил ділової мови та письма офіційних юридичних документів;

г) застосування юридичної термінології, юридичних технік, конструкцій, прийомів та способів виразу правових норм при формуванні та оформленні відповідного рішення відповідного органу місцевого самоврядування та/або його посадових осіб, зважаючи на обов'язкове вказання правової підстави необхідності та законності даного рішення [40, с. 64].

6. Опублікування актів органів місцевого самоврядування в офіційних друкованих засобах масової інформації (ЗМІ). Це регламентовано ст.22 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [5]. Проте для них відсутній встановлений чіткий список офіційних друкованих ЗМІ, за допомогою яких можна публікувати рішення органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, що не можна сказати про акти державних органів влади, перелік видань яких є вичерпним.

Невідповідність цим характеристикам означає наявність у акту органів місцевого самоврядування дефектності, відсутність у нього юридичних наслідків дії, а також його недійсність.

Із метою уникнення дефектності, появи помилок чи неточностей, неефективності тощо актів органів місцевого самоврядування, їх потрібно класифікувати за допомогою розширеного списку критеріїв поділу, що сприятиме подальшому напрацюванню та визначенню вимог, розробці заходів стосовно покращення змісту та процедурних аспектів нормотворчості (порядок ухвалення,

організація реалізації та моніторинг за їх здійсненням) до кожного класу (групи) актів органів місцевого самоврядування [27, с. 219-220].

На сьогодні не існує єдиної класифікації системи актів органів місцевого самоврядування, адже останнім властива багатоаспектність, яка ускладнює встановлення взаємозв'язків між поняттями та їх однакове розкриття. Узагальнюючи напрацювання різних науковців щодо критеріїв даної класифікації, ми можемо виділити наступні критерії (для того, щоб зробити кваліфікацію більш повноцінною), за допомогою яких класифікують акти органів місцевого самоврядування:

1. за суб'єктом нормотворчої діяльності: акти, що ухвалюються територіальною громадою; акти, що ухвалюються відповідним представницьким органом територіальної громади; акти, прийняті сільським, селищним, міським головою; акти, що ухвалюються виконавчим комітетом відповідної ради; акти, що прийняті районними і обласними радами;

2. залежно від часового проміжку дії актів: акти постійної дії; акти тимчасової дії;

3. за територією поширення дії актів: акти, поширення яких розповсюджується на усю територію компетенцій органу місцевого самоврядування; акти локально обмеженої дії, що поширюється на певне село, селище, місто чи їх відповідну частину;

4. за здійсненням владних повноважень: акти, що пов'язані зі здійсненням власних повноважень; акти, що пов'язані зі здійсненням делегованих повноважень;

5. залежно від форми актів: статут; рішення; регламент; наказ; розпорядження тощо (за К. Наумовою) [40, с. 64-65];

6. залежно від способу прийняття актів: одноособове прийняття актів (схвалені відповідним головою чи керівником управління, відділу чи сектору виконавчого комітету відповідної ради); колегіальне прийняття актів (схвалені на сесіях відповідної ради чи засіданнях виконавчих комітетів ради);

7. за предметом регулювання: акти у сфері культурного розвитку громади; акти у сфері соціально-економічного розвитку громади; акти у фінансовій, податковій та

бюджетній сфері; акти у сфері ЖКГ (житлово-комунального господарства); акти у транспортно-логічній галузі тощо (за Т. Калиновською) [27, с. 222]. Вичерпний перелік актів місцевого самоврядування за даним критерієм можуть бути визначені за сферами здійснення компетенцій органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у Главах 1 - 4 Розділу II Закону України «Про місцеве самоврядування»,

Правом ухвалення актів органів місцевого самоврядування наділені виконавчі та представницькі органи місцевого самоврядування. Проте останні, - представницькі органи місцевого самоврядування, - приймають більш значимі рішення, одним із яких є ухвалення статуту територіальної громади, а ніж виконавчі органи місцевого самоврядування. Це пояснюється тим, що рада є виборним органом, яка покликана представляти інтереси відповідної громади певної адміністративно-територіальної одиниці, а також ухвалювати загальнообов'язкові рішення, адже виражають волю громади та реалізують муніципальний менеджмент від її імені.

Системі актів органів місцевого самоврядування притаманні наступні основні властивості, які дають змогу охарактеризувати та розкрити її як цілісну систему.

Перш за все, системі актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб притаманна структурно-функціональна властивість, а тому вона складається зі таких взаємопов'язаних та взаємозалежних підсистем (перелік здійснено в ієрархічному порядку та залежно від рівня впливовості, де кожний наступний елемент залежний від попередніх, і відповідно, здійснює слабший вплив):

1. статuti територіальних громад села, селища, міста;
2. регламенти міських, селищних, сільських рад;
3. розпорядження міських, селищних, сільських голів;
4. рішення міських, селищних, сільських рад;
5. рішення виконавчих комітетів міських, селищних, сільських рад;
6. накази керівників (начальників) управлінь, відділів та секторів відділів та секторів міських, селищних, сільських рад [30, с. 19].

Наступною властивістю є взаємозалежність та співвідношення вищенаведених підсистем, які будуються з одного боку на вертикальному рівні, де статут як «локальна (місцева) конституція» громади, відповідно до якої розробляються та приймаються усі інші акти органів місцевого самоврядування, а також це стосується того, що при прийнятті нових актів органів місцевого самоврядування останні обов'язково враховуються та узгоджуються зі попередніми рішеннями. З іншого, - на горизонтальному рівні, - усі акти органів місцевого самоврядування у межах своєї форми рівні між собою та самостійні, тобто розпорядження Чернівецького міського голови не може бути вищим за юридичною силою за розпорядження Сумського міського голови, те саме має відношення й до інших.

Така структура логічно сформована завдяки функціональному призначенню системи актів органів місцевого самоврядування, яка здебільшого спрямовується на деталізацію положень державних актів управління та реалізацію інтересів певної територіальної громади відповідного населеного пункту.

Однією з важливих передумов прийняття будь-яких актів органів місцевого самоврядування як системи, у тому числі статутів, є необхідність врахування всіх ключових груп інтересів (стейкхолдерів від зовнішнього середовища - це можуть бути хто-завгодно: населення громади, бізнес-структури, органи державної влади тощо. Якщо інтереси цих груп не враховувати, то існує ризик того, що нові акти не будуть виконуватися взагалі чи буде відбуватися імітація їх виконання. Кожний стейкхолдер обов'язково повинен мати законодавчо закріплені механізми впливу на рішення, що стосуються його інтересів. Але разом мають бути і механізми його відповідальності за наслідки цих рішень, а також механізми узгодження суперечностей між різними стейкхолдерами у випадку виникнення конфліктів. Якщо цього не буде, вони знайдуть інші способи впливати на ситуацію і досягати особистих цілей. Але вже поза межами правового поля і часто всупереч інтересам інших учасників.

Системі актів органів місцевого самоврядування властива безперервність процесу коригування своїх цілей. Через те, що законодавче оточення тимчасове, та

Йому притаманно постійні оновлення, новизна, відповідність умовам та обставинам, що виникли, складність, міждисциплінарність та мінливість, то це передбачає необхідність безперервного пильнування досягнення поставленої мети системи у фактично посталих умовах, і за необхідності її коригування задля вдосконалення та узгодження цих цілей.

Потрібно розглядати систему актів органів місцевого самоврядування, враховуючи і наявність великої різноманітності причинно-наслідкових взаємозв'язків та взаємозалежностей усередині системи актів органів місцевого самоврядування та статутів, їх різний вплив на життя населення певного регіону, що, у свою чергу, накладає особливу відповідальність на ОМС та їх посадових осіб, які приймають відповідні акти.

Наостанок, системі актів органів місцевого самоврядування притаманна системно-ресурсна спрямованість та стратегічна прогнозованість, тобто ретельне виявлення ресурсів, потрібних для функціонування усієї системи місцевого самоврядування, у тому числі й статутів територіальної громади, для вирішення нею проблем, а також їй властиве, як правило, якісне інформаційне забезпечення, яке визначається ступенем актів органів місцевого самоврядування відповідності ситуації, яка виникла, та цілям системи та її структурних елементів.

Серед актів органів місцевого самоврядування винятковістю характеризується статут територіальної громади, який вирізняється установчим характером, обов'язковістю його реєстрації уповноваженими на це відповідними органами державної влади, а також його вмістом, де регулюються та розкриваються значущі аспекти діяльності територіальної громади, правової частини її жителів у вирішенні місцевих питань, обопільного співробітництва зі іншими суб'єктами влади, порядок організації та проведення різноманітних інструментів місцевої демократії для залучення громадян до формування та реалізації локальної публічної політики (загальні збори жителів громади, громадські слухання, місцеві ініціативи тощо) та багато іншого [44, с. 128].

Незважаючи на таку особливу значимість статуту для ефективного функціонування суб'єктів місцевого самоврядування у межах територіальної спільноти, наразі відсутнє єдине розуміння цього поняття та характеризується поверхово в силу наданого йому ярлику як «декларативного документу», який є факультативним. Наприклад, статут територіальної громади розглядається Г. Монастирським як провідний в системі актів органів місцевого самоврядування, якому властива вища юридична сила відносно інших актів у системі [38, с. 205].

Заслуговує на увагу дефініція М. Гусяка, яка під статутом територіальної громади визначає документ, якому властивий нормативно-процедурний характер, та що віддзеркалює типові ознаки відносин у територіальній громаді [20, с. 198].

Ми дотримуватимемось у цій роботі визначення Н. Чудик, яким найбільш повно охарактеризовано поняття «статут територіальної громади», що, у свою чергу, передбачає стрижневий нормативно-правовий акт місцевого самоврядування, що діє на постійній основі, якому властивий установчий характер та вища юридична сила відносно інших актів локального рівня, особливий процедура затвердження, а також відповідність його змісту до норм та правил діючого законодавства України, зважаючи при цьому на специфіку (соціально-культурні, історичні та ін. особливості тощо) реалізації місцевого самоврядування в територіальній громаді села, селища, міста [73, с. 40].

Своєрідним публічно-владним суб'єктом даного акту є територіальна громада, котра характеризується наявністю в неї правосуб'єктності та державної легітимації права на самостійне здійснення муніципального менеджменту на певній території. З метою реалізації даного права територіальній громаді необхідно набути статус територіальної громади певної адміністративно-територіальної одиниці через державну легалізацію статуту, який становить основу її діяльності [38, с. 205]. Припускаємо, що наявність ефективного статутного документу може вирішити безліч проблем, до прикладу, неврегульованість певних аспектів суспільних відносин, відсутність відповідальності за діяльність, що пов'язана зі реалізацією компетенції,

що може спровокувати зловживання повноваженнями та закритість місцевих органів влади тощо.

Важливого значення набуває розгляд статуту територіальної громади відповідної адміністративно-територіальної одиниці як підсистеми системи актів органів місцевого самоврядування, яка складається з таких структурних елементів, де відсутність одного з них робить цей документ неповноцінним та неефективним:: Прембули, Розділу «Загальні положення», Розділу «Права, обов'язки, гарантії прав жителів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення», Розділу «Форми безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення», Розділу «Взаємовідносини ОМС з іншими суб'єктами», Розділу «Громадський контроль за діяльністю ОМС та їх посадових осіб», Розділу «Засади розвитку конкретної територіальної громади», Розділу «Звітування ОМС та їх посадових осіб перед конкретною територіальною громадою», Розділу «Заключні положення».

Ця структура не є типовою та сталою, може змінюватись на дискрецію відповідної територіальної спільноти адміністративно-територіальної одиниці, враховуючи особливості муніципального управління певною місцевістю. Проте обов'язковість усіх перерахованих вище елементів статуту територіальної громади пояснюється його функціональним призначенням, яке, у свою чергу, конкретизується у власних функціях [29, с. 52-53].

Статут територіальної громади села, селища, міста є віддзеркаленням типових особливостей взаємозв'язків між різними суб'єктами місцевого самоврядування в межах території громади відповідної адміністративно-територіальної одиниці, регламентує специфічні властивості реалізації місцевого самоврядування, що притаманні конкретній громаді, керуючись діючим законодавством країни [41, с. 72]. Для реалізації такого своєрідного функціонального призначення статут територіальної громади він виконує відповідні функції, зокрема:

1. функцію легітимації, тобто виявлення правомірності діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, законного визнання їх вагомої значущості як державними органами влади, так і жителями відповідної громади;

2. функцію управління, що полягає у виділенні тих умов, які би сприяли ефективному та результативному здійсненні муніципального менеджменту громадою;

3. функцію правотворчості, що передбачає перешкоджання здійснення незаконної діяльності суб'єктами місцевого самоврядування, створення такого правового поля для реалізації владних повноважень, яке би конкретизувало чинні законні норми та забезпечувало вирішення питань місцевого значення;

4. функцію регуляторного впливу, тобто регламентування норм права, існуючих чи потенційних взаємозв'язків, наявних між суб'єктами місцевого самоврядування, а також упорядкування сфер їх життєдіяльності, у тому числі адміністративної частини - між різними органами влади.

5. функцію правового захисту, яка полягає в окресленні тих прав, зобов'язань, гарантій захисту та визначенні відповідальності за порушення даних об'єктів правозахисної діяльності, а також наявності у суб'єктів місцевого самоврядування сукупності прийомів, способів та інструментів, призначення яких у визнанні та поновленні порушених прав та свобод;

6. функцію реформаторського впливу, яка передбачає формування основ для впровадження нововведень, що не сприяють зникненню засад організаційно-управлінської структури, яка існує у громаді, а спрямована на якісну її трансформації, позитивний розвиток, враховуючи умови, обставини та проблеми, що виникли;

7. модернізаційну функцію, тобто створення основ для забезпечення процесів впровадження інновацій у різні сфери реалізації повноважень органами місцевого самоврядування та їх посадових осіб, за допомогою яких уможлиблюється динамічний розвиток певної громади, покращення характеристик до якісно нового

рівня надання адміністративних та інших послуг місцевими суб'єктами влади, фіксація методичної складової інноваційних процесів управління громадою [68, с. 27];

8. функцію етики поведінки, що полягає в окресленні засадничих моральних норм та принципів, етичних правил поведінки, якими повинні керуватись суб'єкти місцевого самоврядування під час здійснення власних та делегованих повноважень, пов'язаних з реалізацією місцевого самоврядування [41, с. 72-73].

Як уже було зазначено, статут діє на єдиній основі – виключно в межах діючого правового поля, передбаченого чинним законодавством, підзаконними та установчими актами. Це полегшує взаємодію, обмін та передачу ідей та іншої інформації між елементами системи актів ОМС. Адже для цього використовується існуюча стала сукупність понять та визначень, що мають однакове трактування на національному рівні, що, зокрема, сприяє генерації нових знань, котрі спрямовані на вирішення проблем, які виникають у правовій системі та не можуть бути отримані самостійно в кожному елементі на противагу окремої системи, зокрема мова йде про емерджентність даної системи.

Так, як існує універсальне правове поле, це допомагає та підтримує процес узгодження та спільності цілей, коли одна одній не суперечить, системи актів органів місцевого самоврядування, котрі впливають із Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та підзаконних актів центральних органів виконавчої влади, а також для цього створюються статути територіальних громад села, селища, міста, де прописуються спільні мета та цілі, а також подальші наслідки та результати, орієнтації на перспективні успіхи діяльності громади задля забезпечення потреб та інтересів місцевого населення. Окрім того, що цілі узгоджуються між собою на рівні підсистеми, тобто взаємопов'язані та взаємозалежні, вони й узгоджуються зі глобальними, загальними цілями та завданнями національної системи.

Такі багатofункціональне значення та потенційні можливості статуту територіальної громади села, селища, міста можуть розглядатись як прояв довіри зі

сторони держави в особі державних органів влади до органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб як суб'єктів формування та реалізації місцевої демократії, наділивши їх самостійністю та правом здійснювати на локальному рівні власну нормотворчу діяльність, не суперечивши при цьому чинним нормам законодавства, для того, щоб максимально використовувати наявні ресурси для врахування та задоволення інтересів громад та їх місцевого населення [42, с. 273]. Адже на загальнодержавному рівні важким, нелогічним та непотрібним є прийняття законних та підзаконних актів, які би враховували інтереси кожного, пристосовуючись до соціально-культурних та інших характеристик певного регіону.

Тому статут територіальної громади можна вважати «лакмусовим папірцем» демократії на локальному рівні, за допомогою якого можна виявити ступінь плюралізму, відкритості, підзвітності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, можливості контролю, моніторингу та оцінки зі сторони громадян за здійсненням належним чином органами влади їх власних та делегованих повноважень і рішень місцевого значення, наявності форм та інструментів політичної участі місцевих жителів у формуванні та реалізації публічної політики громади, що, у свою чергу, свідчить про наявність чи відсутність можливості зворотного зв'язку від жителів громади про діяльність та, відповідно, її результати, що перешкоджає ефективному розвитку громади в цілому.

На противагу вище визначеній провідній ролі статуту громади в системі актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб сьогоденною реальністю є те, що прийняття статуту територіальної громади села, селища, міста залишається на дискрецію самої громади, попри увесь його правовий потенціал як ефективного інструменту регулювання вирішення різноманітних питань місцевого значення, від яких безпосередньо залежить рівень життєдіяльності самої громади та її жителів, а також є джерелом муніципального права, яке регламентує порядок організації та проведення процедур, що пов'язані зі виробленням та реалізацією публічної політики

на локальному рівні [47, с. 145]. Адже досі на законодавчому рівні відсутня норма, яка встановила б обов'язкове прийняття статуту громади відповідною радою.

1.2. Джерельна база дослідження

Джерельну базу магістерської роботи складають декілька груп джерел, розмежування яких здійснюється за критерієм – залежно від різновидів джерел та визначених напрямів дослідження.

Першу групу джерел складає українська нормативно-правова основа дослідження статуту територіальної громади, зокрема: Європейська хартія місцевого самоврядування (ратифікована Законом України № 452/97-ВР від 15 липня 1997 року) Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про співробітництво територіальних громад», Закон України «Про висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад (затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 року), статути територіальних громад Чернівецької області.

До другої групи джерел можна віднести нормативно-правове регулювання статутної автономії зарубіжних країн, а саме: Конституція Італійської Республіки, Конституція Німеччини, Зведений текст законів про організацію місцевих органів влади (італ. Testo unico sull'ordinamento degli enti locali), Муніципальний кодекс Північної Рейн-Вестфалії (нім. Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen).

Наукові праці українських дослідників становлять *третю групу джерел*, у яких висвітлено нормотворчу діяльність органів місцевого самоврядування поняття та класифікацію системи актів органів місцевого самоврядування, зокрема Т. Калиновська, М. Петришина, В. Решота та інші. До, прикладу, у праці М. Петришиної розкрито ознаки загального та особливого характеру актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, запропоновано їх класифікацію залежно від визначених критеріїв [41].

У роботі іншого вітчизняного дослідника В. Решоти обґрунтовано віднесення статуту територіальної громади до адміністративно-правових джерел України, оскільки в ньому висвітлені аспекти територіального устрою громади, співробітництва та взаємодії місцевих органів влади зі державними владними органами, процедурні питання механізмів безпосередньої участі жителів територіальної громади у вирішенні проблем локального характеру та ін. Автором підкреслено на відмінності актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб залежно від юридичної форми викладу акту, зокрема це стосується процедури їх прийняття [44].

До *четвертої групи джерел* ми віднесли праці українських авторів, які досліджували концептуальні та правові засади поняття «статут територіальної громади» та його правову природу, структуру, місце і роль у системі актів органів місцевого самоврядування. Серед науковців, напрацювання яких було використано у магістерському дослідженні необхідно назвати Л. Баєву, Ю. Бальція, О. Батанова, М. Гусяк, І. Зайцева, Ю. Кириченко, Г. Монастирський, Б. Свірський, К. Соляніна, Ю. Сурміна, Н. Чудик та багато інших.

Сюди ж відносяться дисертаційні роботи І. Ідесіс, А. Кісловського та Н. Чудик, предметом дослідження яких є теоретичні та практичні проблеми підготовки та прийняття статуту територіальної громади як джерела конституційного права.

Розмежування конституційно-правової природи регламенту ради та статуту територіальної громади та специфічну політико-правову природу статутів територіальних громад розкрито у праці Ю. Бальція. Автор підкреслив на тому, що статут територіальної громади з однієї сторони має усі риси нормативно-правового акту, а з іншого є актом установчої влади місцевого самоврядування, суб'єктом якого є територіальна громада [16].

У нашому дослідженні використано низку робіт І. Ідесіс, у яких дослідниця запропонувала встановити обов'язкову вимогу щодо ухвалення власного статуту кожною територіальною громадою та відмінити неухильність державної реєстрації

(легалізації) для статутів громад [23]. Дослідниця аргументувала, беручи за основу європейську практику статутного регулювання, доцільність термінологічної заміни поняття «статут територіальної громади» поняттям «хартія територіальної громади» з метою запобігання виникненню аналогій зі статутами юридичних осіб приватного права [24].

У своєму дисертаційному дослідженні вона порівняла ознаки статутів територіальних громад міст і Основного Закону країни для того, щоб виявити правильність вживання за сучасних умов терміну «місцева конституція» як синоніму до терміну «статут територіальної громади», визначила сучасні вектори покращення нормативного упорядкування статутів територіальних громад міст в Україні за допомогою аналізу слабких сторін спроектованої Сучасної концепції статутів територіальних громад українських міст, де статут розглядається як кодифікований акт, а також обґрунтувала доречність ухвалення статуту територіальної громади міста та місцевому референдумі за умови впровадження спроектованої Перспективної концепції територіальних громад українських міст, де статут є міською конституцією [26].

Так, наукова стаття Ю. Кириченка спрямована на визначення сутності і значення статуту територіальної громади як ефективно діючого засобу самоврядування та саморегуляції у межах окремої територіальної громади. Автор також наголосив на підготовці та опублікуванні Типових статутів територіальних громад залежно від типу громади, де знаходяться належно розроблені механізми локальної демократії, за допомогою чого значно підвищиться роль статутів територіальних громад, усунуться слабкі сторони чинних статутів громад і з'явиться тенденція ухвалення статуту територіальної громади усіма територіальними громадами [30].

Наукові праці зарубіжних (Т. Ellerbrok та Е. Kenneth) та українських дослідників (О. Тимченко, І. Шелепницька, О. Штирбов) становлять *п'яту групу* джерел. Ці праці

присвячені питанню вивчення зарубіжної практики нормативно-правового забезпечення статутної автономії місцевих органів влади.

Так, праця німецького науковця Т. Ellerbrok розкриває характеристики (формально-матеріальне розуміння статуту, особливості його змісту та підготовки та власне визначення статуту) та функції публічно-правового статуту в Німеччині. Основна частина статті присвячена місцю статуту у демократичній правовій країні, порядку набрання його чинності та можливим варіаціям їх оформлення [8].

У спільній науковій праці вітчизняних дослідників О.Штирєва та О. Тимченка досліджено функціональну специфіку статутів місцевих одиниць у країнах Європейського Співтовариства, а саме у Польщі, Німеччині, Італійській Республіці, Іспанії та Франції, та окреслено можливості імплементації цього досвіду в сучасних умовах статутного регулювання в Україні [76].

Наостанок, до *шостої групи джерел* відносяться навчальні, навчально-методичні та практичні посібники, наукові видання (публікації) підручники тощо, що стосуються теоретичних обґрунтувань та практичних рекомендацій щодо вдосконалення статуту територіальної громади. До прикладу, напрацювання навчально-методичного посібнику «Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні» розкривають інституційні аспекти забезпечення участі жителів територіальних громад та визначають інструменти, методи, процедури та технології такої участі, що можуть міститись у статуті громади [72].

Інший посібник «Успішна територіальна громада: будуємо разом» стала у нагоді, при охарактеризуванні впливу локальної ідентичності на зміст статуту та, відповідно, формування згуртованості територіальної громади, підвищення рівня довіри жителів громади до місцевих органів влади [71].

Слід зазначити, що проблематика магістерського дослідження, а саме підготовка та ухвалення статутів територіальних громад, допоки не досліджувалась у монографічних дослідженнях.

РОЗДІЛ II. АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕННЯ СТАТУТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЧЕРНІВЕЦЬКОЇ ОБЛАСТІ

1.2 Правове забезпечення реалізації процедур підготовки і прийняття статутів територіальних громад

Правова регламентація місцевого самоврядування в Україні, у тому числі й підготовки і ухвалення статутів територіальних громад, здійснюється на міжнародно-правовому та національному нормативно-правовому рівнях.

Міжнародно-правову основу врегулювання складає Європейська хартія місцевого самоврядування (Хартія, 1985 р.) та Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування. Хартія ратифікована Україною 15 липня 1997 року, а набрала чинність 1 січня 1998 року.

У даному документі зафіксовано децентралізацію влади автономію місцевого самоврядування від державного управління, визначено провідні права та принципи місцевого самоуправління, враховуючи важливий принцип субсидіарності, що означає наближення управління суб'єктами місцевого самоврядування до розв'язання чітко визначених питань, що мають відношення до потреб та інтересів повсякденного життя місцевого населення окремого регіону, а також здатність на найнижчому, найближчому до проблем рівні реалізації влади самостійно здійснювати місцеве самоврядування самоврядним органом влади, наділяючи його відповідною компетенцією та різного роду автономністю, та багато іншого. Цей документ покликаний бути інструментом-стандартом для запровадження практичних юридичних норм здійснення місцевого управління кожною країною-членом Ради Європи, гарантії захисту громадян від сваволі державних і місцевих органів влади, активації участі жителів у реалізації публічної політики окремого муніципального утворення.

Хартія не містить прямих положень про статут територіальної громади як різновиду актів органів місцевого самоврядування, враховуючи й тих положень, якими передбачається, що громади повинні мати власний статутний документ.

У даному дослідженні науковий інтерес направлений на вивчення ст. 2 і ст. 8 Частини I Хартії. Частиною I статті 2 Хартії встановлює обов'язкове визнання принципу місцевого самоуправління національним законодавством та, якщо це можливо, Основним Законом конкретної країни. Стаття 8 цієї ж частини Хартії передбачає можливість адміністративного нагляду за діяльністю ОМС, який повинен здійснюватися на законних підставах проведення процедур та спрямований на забезпечення законної діяльності ОМС відповідно до норм конституційних та правових засад місцевого самоуправління, належної реалізації делегованих повноважень та пов'язаних із ними завдань (за необхідності), а також виконуватись з дотриманням принципу пропорційності заходам нагляду значимості інтересів, які підлягають захисту з боку контролюючого органу [1]. Українським проявом згаданого адміністративного нагляду доцільно сприймати та розглянути державну реєстрацію статутів територіальних громад [25, с. 52].

На законодавчому рівні України зміст поняття «статут територіальної громади» згадується опосередковано та коротко як елемент нормотворчої діяльності територіальної громади в Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також у Положенні про державну реєстрацію статутів територіальних громад.

Що стосується Основного Закону нашої країни – Конституції України, то наявні в ній ст. 140, ст. 143 та ст. 144 можна вважати підґрунтям для подальшої локальної нормотворчості органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, у тому числі підготовки та прийняття статуту територіальної громади [2].

Так, статтею 140 визначається право територіальної громади самостійного, безпосереднього вирішення питань та проблем місцевого значення, що стосується

також розроблення та прийняття статуту у межах чинного законодавства, тобто право на самостійну нормотворчість [36, с. 18].

Інша стаття Конституції України, - ст. 143, уточнює попередньо згадане право безпосереднього управління територіальною громадою певного населеного пункту через визначення в загальному компетенцій громад та деяких елементів системи місцевого самоврядування. Зазначається, що громада як самостійно, так і за допомогою органів місцевого самоврядування, які утворює територіальна громада, спроможна управляти соціально-економічним розвитком, культурним розвитком, майновими відносинами громади, формувати, реалізовувати та здійснювати контроль за фінансовою та податковою політиками громади та ін.

За допомогою статті 144 можна опосередковано виявити причинно-наслідковий зв'язок, який стосується розробки та прийняття статутів територіальних громад. Зміст статті можна розтлумачити наступним чином: рішення органів місцевого самоврядування (дотримуючись при цьому чинного законодавства та власних повноважень) характеризуються обов'язковим локалізованим характером здійснення, тобто дія цих актів поширюється на обмежену територію відповідної громади. Це означає, що рішення представницького органу місцевого самоврядування (ради), у повноваження якого відноситься затвердження статутів територіальної громади, є тими, що вимагають неухильного виконання.

Базовим законом України, який нині є єдиним, у якому конкретизуються положення, пов'язані з місцевим самоврядуванням, згадується поняття статуту територіальної громади, а також застосовується широкий підхід до визначення засад та результатів нормотворчої діяльності громад, - Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який набрав чинність 21 травня 1997 року.

Чимало разів поняття «статут територіальної громади» згадується у статтях зазначеного закону, проте через посилання на це поняття. Мова йде про статті, у яких зазначені різні акти та процедури представницького органу місцевого самоврядування, що визначаються чинним законодавством та статутом відповідної

громади. До прикладу, статут територіальної громади може визначати порядок проведення загальних зборів громадян, порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд відповідної ради, порядок формування та організація діяльності рад і порядок організації громадських слухань (ч. 3 ст. 8, ч. 2 ст. 9, ч. 4 ст. 10 та ч. 4 ст. 13 відповідно), встановлює порядок обнародування рішення ради, прийняте в результаті проведення місцевої ініціативи (ч. 4 ст. 9) [4].

Слід зазначити, що цей Закон також регламентує можливі форми прямого волевиявлення (участі) - ст. 7, ст. 8, ст. 9, ст. 13, ст. 14, які у подальшому прописуються у детальному викладі у статутах територіальних громад, що можуть свідчити про рівень розвитку демократії на місцевому рівні та наявність інструментів місцевої демократії, які характеризують комунікативно-партнерський дискурс відносин між органами місцевого самоврядування та жителями громади, реальну можливість останніх брати участь у вирішенні важливих питань локального характеру:

1. Невипадково законодавець занотував першою формою прямого волевиявлення саме місцевий референдум у статті 7 Закону, оскільки прийняті рішення, предметом відання якого є питання реалізації місцевого самоуправління відповідними місцевими органами, у такий спосіб повинні неухильно реалізовуватись у межах окремої територіальної громади. Проте стаття містить бланкетну норму стосовно порядку їх призначення та проведення, яка передбачає посилання на закон, який втратив чинність ще у кінці листопада 2012 року (Закон України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми»).

2. Стаття 8 Закону регулює порядок іншої форми прямої демократії – загальні збори громадян за місцем перебування, предметом яких також є питання, що потребують вирішення на місцевому рівні. Рішення проведених загальних зборів, порядок проведення яких передбачається законодавством статутом територіальної громади та/або відповідним Положенням, мають рекомендаційний характер, тобто органи місцевого самоврядування лише враховують його у діяльності, а у якій мірі

відбувається врахування є на розсуд органів влади, що відкриває шлях до зловживання владою [4].

3. Статтею 9 Закону впорядковується в загальному деталізовані згодом у статуті громади чи рішенням ради процедурні аспекти здійснення місцевих ініціатив, ініціаторами яких є члени відповідної територіальної громади. Сутність даної форми прямого волевиявлення полягає у обов'язковому розгляді представницьким органом територіальної громади питання, пов'язаного зі здійсненням місцевого самоврядування, на його відкритому засіданні, участь у якому також беруть ініціатори проведення даної форми. Це єдина форма відповідно до даного Закону, яка потребує обнародуванню прийнятого рішення радою стосовно предмету місцевої ініціативи у встановленому локальними нормативно-правовими актами окремої територіальної громади.

4. Зміст іншої форми прямої демократії, - громадські слухання, визначається статтею 13 Закону, який полягає у заслуховуванні порушенні питань місцевого значення та внесення пропозицій з цього приводу членами територіальної громади депутатів представницького органу відповідної територіальної громади та посадових осіб ОМС. Підкреслимо, що у даному випадку пропозиції повинні обов'язково розглядатись органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами. Наявний встановлений мінімум проведення зустрічей даного формату, а саме на рік як мінімум раз. Однак, відсутнє положення про врахування цих пропозицій у вигляді ухваленого рішення місцевими органами влади або ж про необхідність надання обґрунтованого рішення про недоцільність чи невідповідність чинним правовим нормам запропонованих пропозицій. Громадські слухання регулюються виключно статутом відповідної громади.

5. Стаття 14 унормовує можливість наявності «міні-влади» на теренах конкретної територіальної громади. Мова йде про ініціативну групу жителів, так званих «органів самоорганізації населення», котрі можуть функціонувати з дозволу відповідної ради територіальної громади та у порядку, передбаченому законодавством

[4]. Ми вбачаємо у цьому додаткову можливість активізації місцевого населення, стати частиною місцевої владної системи, від діяльності якої безпосередньо залежить розвиток власної громади, оскільки цим органам самоорганізації населення частково надається радою власні повноваження, майнові та фінансові ресурси.

Хоч цим Законом і встановлено форми прямого волевиявлення, проте не чітко регламентовані механізми їх використання та рамкові вимоги щодо необхідності їх врегулювання органами місцевої влади у власній нормотворчій діяльності, зокрема порядок ініціювання, здійснення та розгляду даних тої чи іншої форми місцевої демократії [18, с. 24-25].

Статуту територіальної громади певного населеного пункту присвячено три частини статті 19 цього ж Закону. У першій частині даної статті зазначається мета прийняття радою статуту громади за бажанням, базуючись на Конституції України та даного закону, а саме врахування при здійсненні управління відповідної території специфіки, особливостей громади в історичному, соціально-економічному, культурному та інших аспектах.

У частині 2 статті 19 вказується на обов'язковому підляганні статуту територіальної громади села, селища, міста процедурі державної реєстрації, яка проводиться центральним органом виконавчої влади (ЦОВВ), який здійснює державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) різних видів громадських формувань: державна реєстрація статутів територіальних громад відповідних населених пунктів реалізується територіальними органами Міністерства юстиції України, у випадку реєстрації статуту територіальної громади м. Київ - Міністерством юстиції України, що пов'язано зі наявністю у міста особливого статусу (столиця України) та з обранням громадою міського голови та у сумісництві потенційний голова Київської міської державної адміністрації, оскільки кандидатуру на цю посаду може призначити лише чинний президент України [74, с. 85].

Частиною 3 даної статті наголошується на тому, статут територіальної громади за змістом повинен відповідати чинному законодавству, оскільки порушення цього є

підставою для відмови в його державній реєстрації. У цьому випадку територіальна громада має право оскаржити дане рішення про відмову через суд.

Декларативність, неефективність та слабка впливовість статуту територіальної громади може також частково пояснюватись тим, що законодавці при написанні Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначили його як не пріоритетний, того, що можна лишити на потім. Мова йде про частину 1 статті 26 цього закону, де востаннє згадується про статут територіальної громади. У ній поданий послідовний список рішень рад, який складається з 58 пунктів, що вирішуються виключно на їх пленарних засіданнях, у якому «затвердження статуту громади» міститься на 48 місці.

Водночас слід зазначити, що під час розроблення засадничого нормативно-правового акту (статуту) в системі актів місцевого самоврядування виникають проблеми різного характеру, насамперед пов'язаних із визначенням предмету відання та змісту, поділом на розділи, а також дотриманням відповідності положень, що містяться у статуті, положенням законодавчої бази. Ймовірним поясненням цього може слугувати наявність існуючої на сьогодні законодавчої конструкції (основи) регулювання здійснення локальної нормотворчості, яка не є завершеною та досконалою [16, с. 261]. Власне кажучи, так як Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» містить детальні приписи, що регулюють найважливіші питання життєдіяльності сіл, селищ та міст, то це значно обмежує, зменшує сферу дії статутів усередині територіальних громад, оскільки останні покликані доповнити лише ті аспекти реалізації місцевого самоуправління, що не передбачені в положеннях законодавства. У даному випадку прослідковуємо причинно-наслідковий зв'язок частого явища як дублювання норм профільного та інших законів України під час розроблення проєкту статуту територіальної громади.

Такі загальні норми Конституції та Закону України, без жодних сумнівів, не дають змоги сформуванню набір необхідних для обов'язкової державної реєстрації статуту територіальної громади чи ухвалення акту про відмову в цьому процесі. Тому

нагальним виявилась їх деталізація у Положенні про державну реєстрації статутів територіальних громад (№1150, від 27 липня 1997 р.).

Нині статут є єдиним актом зі системи актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб [69, с. 60], який після затвердження необхідно реєструвати у визначеному Положенням №1150 [3] порядку, що стосується державного санкціонування (реєстрації) виключно статутів територіальних громад села, селища, міста, що спрямоване на з'ясування того, чи відповідає їх внутрішній зміст та процедура прийняття відповідним уповноваженим на це органом державної влади визначеним законним нормам.

Відповідно до Положення №1150 державна реєстрація (легалізація) статутів адміністративно-територіальної одиниці підлягає здійсненню центрами надання адміністративних послуг або відповідними територіальними управліннями юстиції, виняток складають міста обласного значення (м. Київ – Міністерством юстиції України, м. Севастополь та інші міста – міськими управліннями юстиції).

Заявник повинен надати наступний набір документів: 2 примірники та електронна версія статуту, юридично оформлена копія рішення відповідної ради територіальної про прийняття статуту, витяг з протоколу пленарного засідання відповідної ради територіальної громади про його прийняття [3].

На розгляд вищенаведених документів для реєстрації статуту територіальної громади надається 30 днів. Результатами розгляду можуть бути схвалення (позитивне рішення), відмова (негативне рішення) чи скасування реєстрації статуту громади уповноваженим на це органом.

Позитивне рішення державної реєстрації статуту передбачає видачу відповідного свідоцтва про реєстрацію статуту. До реєстру статутів територіальних громад заносяться відповідні відомості, після чого висвітлюються на офіційному веб-сайті уповноваженим на реєстрацію статутів органом.

Негативне рішення державного органу, уповноваженого на реєстрацію статуту, повинне бути обґрунтованою, тобто мають бути зазначені правові підстави

невідповідності, несумісності документів із нормами чинного законодавства України. Ухваливши рішення про відмову, уповноважений на реєстрацію статутів орган не пізніше наступного робочого дня повинен повідомити про це заявника. Територіальна громада має право апелювати дане рішення у суді.

Підставами для скасування реєстрації є подання заяви відповідним головою у письмовому вигляді разом із актом ради про аналогічне рішення та наявність відповідного судового рішення. У разі зміни положень статуту територіальної громади упродовж 5 днів відповідний голова ради громади повинен проінформувати про це органу, що реєстрував статут, для подальшої їх реєстрації у передбаченому Положенням №1150 порядку. Слід зазначити, що цей порядок є аналогічним порядку державної реєстрації установчого документу (статуту) юридичних осіб публічного права [23, с. 56-57], якою не є ні одна територіальна громада села, селища, міста.

Слід зазначити на ще одній суттєвій особливості нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування зі підготовки та прийняття статутів територіальних громад, що полягає у її стадійності. Стадійність покликана унеможливити переписування норм законодавства у статутах громад, засвідчити якість статутів громад як нормативно-правового акту органів місцевого самоврядування, а також підтвердити фахову кваліфікованість працівників юридичних структурних елементів громади з приводу побудови даного документу з чіткими та лаконічними орієнтаціями на традиціях та особливостях окремої територіальної громади. А втім, таке важливе питання жодним чином не упорядковується правовими нормами національного законодавства [33, с. 46], ця нелегка проблема впала на плечі окремих ОМС, зокрема їх юридичних структурних елементів, що й призвело до урізноманітнення підходів у юридичній літературі стосовно виокремлення стадій створення та ухвалення статутів територіальних громад.

У зв'язку з цим, на основі проаналізованих джерел [33, с. 46-49], [22, с. 204], можемо виділити наступні основні стадії та відповідні етапи, які дозволять у логічній

послідовності органам місцевого самоврядування розробити ефективно діючий, правомірний та результативний статут відповідної територіальної громади:

1. Передпроектна стадія:

а) формування підґрунтя для необхідності прийняття статуту територіальної громади – усвідомлення місцевою владою та місцевого населення нагальності врегулювання здійснення місцевого самоврядування, консолідованого розв’язання чітко визначених питань та окреслення взаємної відповідальності за подальший розвиток територіальної громади.

б) збір та обробка інформаційних матеріалів з метою вивчення історично-культурних, соціально-економічних та ін. особливостей, потреб жителів певної місцевості та, відповідно, проблем місцевого значення у окремій територіальній громаді.

в) концептуалізація фахівцями виконавчого органу громади цих особливостей, потреб та проблем у вигляді концепції статуту територіальної громади, тобто визначення спільного розуміння спрямованості майбутнього статуту, а також основних правових механізмів втілення його у життя.

г) сформування бюджету, необхідного для підготовки та прийняття статуту територіальної громади, на основі наявних організаційно-технічного, ресурсного та фінансового забезпечення громади.

2. Стадія розробки проекту статуту:

а) прийняття рішення відповідною радою територіальної громади про формування проекту статуту громади.

б) опублікування оголошення на офіційному веб-сайті громади про залучення органами місцевого самоврядування стейкхолдерів, у тому числі й інститутів громадянського суспільства, до спільної роботи над проектом статуту громади.

в) розроблення проекту статуту територіальної громади.

г) Проведення обговорення проекту статуту територіальної громади у місцевих засобах масової інформації, на власному веб-порталі громади, на зустрічах із

жителями різних населених пунктів громади [34, с. 46], затвердження висловлених пропозицій стосовно змін, доповнень або заперечень, що стосуються змістовного наповнення цього проєкту.

3. Стадія внесення проєкту до ОМС:

а) офіційне внесення в установленому порядку проєкту статуту територіальної громади зі затвердженими пропозиціями та потрібними аналітичними матеріалами на розгляд відповідної ради громади.

б) попереднє обговорення проєкту статуту громади на засіданні профільної постійної комісії, консультування органів місцевого самоврядування щодо його юридичної, соціально-економічної та ін. доцільності, створення за необхідності постійною комісією робочої групи, яку становлять експерти, вчені у даній сфері, представники інститутів громадянського суспільства, після чого ухвалюється Висновок постійної комісії про прийняття чи відхилення проєкту статуту.

в) безпосереднє обговорення на пленарному засіданні відповідної ради в установленому регламентом ради порядку та ухвалення рішення, що стосується проєкту статуту громади.

г) ухвалення відповідною радою статуту територіальної громади.

4. Післяпроєктна стадія статуту:

а) державна реєстрація статуту територіальної громади у передбаченому Положенням №1150 порядку.

б) оприлюднення статуту територіальної громади шляхом опублікування його на офіційному веб-сайті громади та в місцевих ЗМІ для знайомства членів територіальної громади із ним.

в) реалізація правових норм статуту територіальної громади, внесення змін та доповнень до статуту, їх санкціонування державним органом, що здійснював реєстрацію статуту (за потреби).

г) громадський і судовий контроль за його дотриманням.

Доцільність визначення стадій та властивих етапів локальної нормотворчої діяльності з підготовки та прийняття статутів територіальних громад у теоретично-правовому аспекті полягає, перш за все, у сприянні підвищення ступеня розбірливості, композиційності, логічної послідовності та офіційної визначеності, позаяк, рубрикація нормотворчої діяльності на певні стадії з відповідними етапами та зміст кожної з них сформований таким чином, що до реалізації наступної стадії можливо перейти лише за неухильного здійснення попередньої з властивими їй нормотворчими етапами.

2.2 «Методичні рекомендації щодо розроблення статуту територіальної громади» як путівник для дослідження статутів

У зв'язку зі введенням змін у систему місцевого самоврядування, які порушили низку питань, пов'язаних зі специфікою місцевого рівня реалізації місцевого самоврядування, регулювання різноманітних видів взаємовідносин у межах певного регіону. Це стосується не лише засад здійснення даного права, а й локальної нормотворчості як його джерела, особливо статуту територіальних громад. Адже вони упорядковують відносини усередині територіальної спільноти між різними суб'єктами місцевого самоврядування та конкретизують, пристосовуючись до місцевих умов, процедурні аспекти здійснення даної форми публічної влади на місцях [46, с. 560].

20 лютого 2019 року Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (зі кінця серпня 2019 року перейменоване у Міністерство розвитку громад і територій України) ухвалило та обнародувало «Методичні рекомендації щодо розроблення статуту територіальної громади» («Методичні рекомендації»), у такий спосіб ставши поштовхом стосовно сприяння безпосереднього волевиявлення місцевого населення та створення якісних статутів територіальних громад на локальному рівні.

«Методичні рекомендації», яким притаманна винятково інформаційно-рекомендаційна спрямованість (а не прагнення встановлення правових норм), розроблені на основі спільної аналітичної роботи робочої групи з питань місцевої демократії Ради донорів з питань децентралізації в Україні, яку становили фахівці Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, фахівці Центрального офісу реформ при цьому Міністерстві, фахівці асоціацій органів місцевого самоврядування, експерти у сфері локальної демократії та статутної нормотворчості [35, с. 4].

Вони представляють собою орієнтовну побудову статуту територіальної громади з усіма наочними формулярами документів, які можуть знадобитись, що передбачає окреслення прав, зобов'язань, форм участі жителів громади у вирішенні проблем локального характеру, основи систем громадського контролю та підзвітності посадових осіб органів місцевого самоврядування тощо.

Відповідно до «Методичних рекомендацій» структура приблизного статуту територіальної громади складається зі Преамбули, 8 розділів та властивих їм 33 статей, 5 додатків та зразків документів, в основу яких покладений позитивний досвід нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування у частині впровадження різноманітних форм участі мешканців територіальних громад стосовно вирішення проблем локального характеру.

«Методичними рекомендаціями» визначено правову природу статуту територіальної громади, що полягає у тому, що:

1. Статут громади є факультативним нормативно-правовим актом, що залежить від бажання та самої територіальної громади ухвалити чи не ухвалити статут.

2. Право затверджувати статут територіальної громади належить виключно представницькому органу місцевого самоврядування, тобто відповідній раді громади, і ніхто інший.

3. Статуту територіальної громади властиво дотримання принципу законності, субординаційна підпорядкованість законодавчим актам, що прийняті на

загальнонаціональному рівні. Мова йде про те, що відповідна рада територіальної громади повинна ухвалювати статут, керуючись виключно визначеними Основним Законом та законами України чинними рамками та способами, при цьому вона безсила визначати новий чи незаконний понятійний набір термінів, встановлення яких передбачені повноваженнями інших владних органів, у статуті громади.

Закцентуємо увагу на важливості дотримання принципів цілеспрямованості та автентичності у статуті територіальної громади при його розробці та прийнятті, що передбачає вирішення проблемних аспектів локального характеру та «забезпечення балансу приватних та публічних інтересів місцевих жителів, захист прав і законних інтересів людини та громадянина» [35, с. 10].

Дотримання принципу автентичності означає, що статут не повинен містити продубльовані положення, що наявні в інших законодавчих актах та нормативних актах органів місцевого самоврядування (до прикладу, регламент відповідної ради, будь-яке Положення ради тощо).

4. Місією статуту повинне бути сприяння, зберігання та розвиток різноманітних особливостей реалізації права на місцеве самоврядування відповідною територіальною громадою, що приймаються на розсуд відповідної ради, не суперечачи чинному законодавству.

5. Унікальність статуту територіальної громади проявляється у законодавчо визначених можливостях, зокрема лише ним зі системи актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб можна регламентувати упорядкованість у діях стосовно використання різноманітних дозволених профільним законом про місцеве самоврядування інструментів прямої участі місцевого населення у формуванні та прийнятті публічної політики на локальному рівні.

Статут починається зі Преамбули. Зауважимо, що вона не повинна містити деталізованих положень територіально-чисельних, статистичних та демографічних особливостей територіальної громади, а лише соціально значимі положення специфіки історичного, культурного та іншого характеру традицій місцевого

самоврядування у громаді, які є визначальними та важливими при вирішенні питань локального характеру. Хочемо констатувати, що положення Преамбули здебільшого характеризуються політико-правовим проблематикою, зі ймовірним ідеологічним навантаженням.

Вважаємо, що Преамбулу можна розглядати як інтегральну складову внутрішньої побудови статуту зі відповідними правовими наслідками. Тому статут є не лише актом, що має найвищу юридичну силу по відношенню до інших локальних нормативно-правових актів, а й найважливішим політико-юридичним документом у житті територіальної громади. Урочистий стиль викладу Преамбули додає більшої серйозності та відображає певну статутну ідентичність на момент ухвалення, фіксує історичну мить ухвалення статуту громади.

Відзначимо значиму роль Преамбули у статуті територіальної громади, що міститься і в Конституції України, яка може бути аргументом у бік використання іншого поняття відносно до статуту – «місцева конституція». У Преамбулі статуту також проголошується найвищі соціальні цінності, які закріплені конституційно (людина, її права та свободи, честь, гідність тощо), розкриваються предмет статуту, правові підстави та мотиви для затвердження та цілі й завдання даного документу.

Загальні положення статуту закріплюються однойменним першим розділом, де визначаються роль статуту та положення щодо місцевих особливостей, які обумовили прийняття статуту. Першою статтею повинно бути зазначено, яким він є нормативно-правовим актом у системі органів місцевого самоврядування, суб'єкта затвердження, правову основу та мету прийняття статуту, а також обов'язковість до виконання та непрямой норми про те, що інші локальні акти повинні прийматись на основі та у відповідності до статутних положень.

Велику увагу у цьому розділі потрібно приділити статтям про культурні, історичні, соціально-економічні та інші місцеві особливості територіальної громади. Відображенням історично-культурних місцевих особливостей територіальної

громади є її символіка (герб, прапор, гімн), зміст та порядок використання якої може бути оформленим як додатком до статуту або відповідним Положенням ради.

Для врахування знакових місцевих традицій, окремою статтею повинно бути встановлено культурні та історичні події (свята) окремої адміністративно-територіальної одиниці (села, селища чи міста) територіальної громади та спільне свято, що покликане стати свідченням консолідації усіх населених пунктів у громаді.

Окремою статтею потрібно встановити можливість нагородження почесними відзнаками (грамотами, званням «Почесний громадянин громади», подякою та ін.) особами, що зробили значний внесок у соціально-економічний та культурно-ціннісний розвиток громади. Деталізований зміст та порядок нагородження почесними відзнаками визначається відповідним Положенням, який розміщується у додатках статуту або окремим актом відповідної ради.

Другим розділом статуту охарактеризовуються права, зобов'язання, гарантії захисту прав місцевих жителів у вирішенні локалізованих проблем у межах територіальної громади. Це важливо, адже захист і реалізація конституційних прав і свобод людини визначають зміст та діяльність органів місцевого самоврядування. Основними правовими можливостями жителями територіальної громади відповідно до статуту є:

1. подання звернень ОМС, у тому числі, з метою оскарження діяльності ОМС та їх посадових осіб, та одержання на них відповідей у строки, передбачені законодавством;
2. включення до складу консультативно-дорадчих органів ради;
3. доступ до повної та достовірної інформації про діяльність, копій прийнятих актів, а також ознайомлення зі проєктами актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;
4. участь у здійсненні громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, у органах самоорганізації населення, у розподілі

коштів через бюджет участі, у реалізації форм безпосередньої участі у місцевому самоврядуванні усередині територіальної громади;

5. присутність на пленарних засіданнях органів місцевого самоврядування;
6. особистий прийом посадовими особами органів місцевого самоврядування;
7. використання інших прав, що конституційно та законодавчо передбачені [35, с. 16-17].

Неприпустимим є розмежування понять «житель територіальної громади» та «член територіальної громади» (дефініція законодавчо не визначена) органами місцевого самоврядування, оскільки це суперечить міжнародному праву (Конвенція про захист прав та основоположних свобод) та вітчизняному праву (Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації»), та може розцінюватись як дискримінація чи обмеження прав деяких жителів територіальної громади. Такі обмеження можливі лише на законодавчому рівні, тобто регламентуватись лише загальнонаціональними законами. Тому потрібно зазначити у статуті, що правами та зобов'язаннями мешканців територіальної громади, що не суперечать чинному законодавству та ухваленому статуту територіальної громади, можуть користуватись як особи без громадянства, так й іноземці, а також інші особи, котрі легально проживають чи перебувають на території територіальної громади [35, с. 16-19].

Обов'язки жителів територіальної громади передбачає появу та підтримку соціальної відповідальності усередині громади, оскільки здебільшого наголошуються на ціннісних аспектах врегулювання суспільних відносин на локальному рівні. Мова йде про прояв поважного та шанобливого ставлення жителів до гідності, права на самовизначення та інших законних прав людини та історично-культурних особливостей територіальної громади, сприяння принципу рівноправності на території громади та сталому розвитку громади, утримуватись від дискримінації у різних проявах, шанобливе та ощадливе ставлення до об'єктів власності територіальної громади, реалізація власних прав, свобод та законних інтересів, не

обмежуючи, шанобливо ставлячись до прав, свобод та законних інтересів інших жителів територіальної громади та ін. [35, с. 19].

Щодо гарантій реалізації та захисту прав жителів територіальної громади, то окремою статтею у розділі потрібно визначити суб'єктів місцевого самоврядування, що покликані забезпечувати пріоритетне служіння інтересам територіальної громаді, засади та умови для реалізації законних прав, свобод та інтересів, а також право на участь у вирішенні локалізованих питань жителями територіальної громади. Слід зазначити, що прийняті акти та діяльність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб ні в якому разі не повинні лімітувати права і свободи людини та громадянина, що встановлені Конституцією та законами нашої держави.

Форми прямої участі жителів територіальної громади у вирішенні питань локального характеру встановлюються третім розділом статуту. Окремою статтею потрібно визначити перелік можливих форм безпосередньої участі у рамках окремої територіальної громади та наступними окремими статтями визначити підвалини цих форм, якими можуть бути:

1. місцеві вибори та місцеві референдуми;
2. загальні збори громадян за місцем проживання;
3. місцеві ініціативи;
4. громадські слухання;
5. звернення громадян та електронні петиції;
6. консультації зі громадськістю;
7. участь у консультативно-дорадчих органах ОМС;
8. участь у розподілі видатків місцевого бюджету через створення певних проєктів та/чи можливість голосувати за них (до прикладу, громадський бюджет територіальної громади);
9. участь у діяльності органів самоорганізації населення;
10. інші законодавчо передбачені форми участі [35, с. 20-21].

Процедурні питання (ініціювання, за потреби організація збору визначеної кількості підписів, підготовка, проведення, порядок врахування підсумків) щодо кожної форми прямої участі повинні бути регламентовані відповідним Положенням про ту чи іншу форму, яка розміщується у додатках статуту. Винятками із цього є порядок місцевих виборів, місцевих референдумів, звернень громадян до органів місцевого самоврядування та юридичних осіб публічного права (засновник – відповідна рада), порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання, а також порядок участі у відповідних контрольно-наглядових органах, які визначаються виключно відповідними законами держави.

Положення четвертого розділу статуту упорядковують взаємозв'язки між суб'єктами місцевого самоврядування, а саме між органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства (громадськими об'єднаннями, професійними чи творчими спілками, недержавними ЗМІ, благодійними та релігійними організаціями, органами самоорганізації населення тощо), між територіальною громадою та іншими громадами (дотримуючись принципів добросусідства, партнерства та взаємної вигоди) [35, с. 28], а також участь в асоціаціях органів місцевого самоврядування та їх добровільних формуваннях, взаємовідносини у рамках міжнародної, транскордонної чи муніципальної співпраці.

На нашу думку, регламентування взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства є суспільно значущим, оскільки це є відображенням надійності, змістовності, якості та ефективності зворотного зв'язку, взаємного обміну інформацією та орієнтиром в аспекті забезпечення соціальної ефективності місцевого самоврядування суб'єктами місцевого самоврядування. Ми не можемо говорити про систематизованість реалізації права на місцеве самоврядування, коли даних характеристик зворотного зв'язку немає (ймовірним є нелегітимність системи місцевого самоврядування усередині окремої громади, якщо це відбудуватиметься більш тривалий період часу). Інтенсивність та частота даних взаємин уможлиблює формування повносилих зворотних зв'язків, котрі

здатні не лише вплинути на розвиток відповідної територіальної громади, а й змінювати напрями розвитку суспільства країни в цілому.

Щодо регулювання взаємодії між територіальною громадою та іншими територіальними громадами, то відповідні статутні положення визначають загальні основи, принципи та напрями такої взаємодії. Ці положення є націленими на перспективу розвитку громади, тобто мають стратегічно-потенційний характер, оскільки це можна сприйняти як можливості забезпечення додаткових шляхів та ресурсів для розвитку громади, покращення її функціонування за допомогою набутих знань та практики здійснення місцевого самоврядування іншими територіальними громадами, а також конкретизації положень Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [6] відповідно до місцевої специфіки територіальних громад.

Статутні положення, що упорядковують участь органів місцевого самоврядування в асоціаціях спрямовані на визначення ролі, статусу та завдань останніх. На додаток до цього, хочемо зазначити, що право органів місцевого самоврядування передбачає не лише сприяння ефективній реалізації власних компетенцій, забезпечення захисту прав та законних інтересів територіальної громади, а й подолання недоліків системи місцевого самоврядування шляхом реформування та пошук спільних позицій для того, щоб система стала більш стійкою та єдиною, з узгодженням спільних позицій та можливістю, так би мовити, «говорити одним голосом» місцевого самоврядування та налагодити демократичні процеси в країні в цілому.

Міжнародна, транскордонна та муніципальна форма співробітництва територіальної громади це важлива складова статуту та діяльності органів місцевого самоврядування взагалом. Адже наявність даних положень у статуті встановить засади таких форм співпраці, дасть змогу впроваджувати спільні міжнародні, транскордонні чи муніципальні проєкти розвитку, проводити спільні заходи та обмінюватись досвідом у різних сферах життєдіяльності територіальної громади.

Проте потрібно зважати на той факт, що не є предметом відання статуту (є предметом регулювання Конституції та законів України) регулювання взаємин між органами місцевого самоврядування та політичними партіями чи державними органами виконавчої влади, чи іншими акторами, котрі здійснюють владні повноваження.

П'ятий розділ встановлює засади, принципи та форми реалізації громадського контролю жителями територіальної громади, які прагнуть захистити права, свободи та законні інтереси особисті та територіальної громади, за діяльністю ОМС та їх посадових осіб, що, у свою чергу, є запорукою якісного рівня здійснення ними поставлених їх завдань, що передбаченні чинним законодавством та допоміжним засобом підвищення рівня довіри до місцевих органів влади. Даними статутною нормою забезпечується реальна можливість участі жителів територіальної громади у підготовці та прийнятті владних рішень на низовому рівні управління, а також дієвість даної форми реалізації локальної демократії. Це сприяє виникненню все більшої кількості жителів територіальної громади з усвідомленим ставленням до суб'єктів місцевого самоврядування як до таких, котрі справді законно, належно, результативно та ефективно реалізують власні та делеговані повноваження, що пов'язані зі здійсненням місцевого самоврядування.

За допомогою юридично необов'язкової, але значимої у площині демократичності місцевого управління, окремої статті, яка може бути розміщена у цьому розділі, уможливиться проведення якісного та дієвого аналізу та оцінювання діяльності, ухвалення та реалізація рішень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також запропонування рекомендацій щодо вирішення питань локального характеру, тобто реалізація громадської експертизи діяльності ОМС відповідної територіальної громади. Цей демократичний інструмент прямої участі та один зі форм здійснення громадського контролю за діяльністю ОМС та їх посадових осіб відповідає демократичним стандартам європейського права та підтримує прозорість, відкритість та ефективність діяльності місцевих органів влади [35, с. 32].

Підвалини розвитку відповідної територіальної громади встановлюється шостим розділом статуту територіальної громади, який покликаний систематизувати процес планування розвитку громади, допомогти органам місцевого самоврядування та їх посадовим особам краще зрозуміти сутність планування розвитку у межах територіальної громади та технології ефективно діючої діяльності зі формування більш стійкого та стабільного бажаного майбутнього територіальної громади. Більше того, при плануванні розвитку територіальної громади ОМС та їх посадові особи зважають на захист навколишнього природного середовища, вирішення екологічних проблем та реалізацію адміністративних заходів з охорони природи територіальної громади.

Закцентуємо увагу на статутному положенні про використання гендерно спрямованого підходу при плануванні розвитку громади. Мова йде про неухильне проведення гендерно-правової експертизи рішень нормативно-правового характеру представницького органу територіальної громади та його виконавчих органів, що має на меті дослідження їх на предмет відповідності принципу забезпечення рівноправності та рівних можливостей як жінок, так і чоловіків.

Вважаємо, що закладені у статутному праві принципи, напрями, пріоритети та цілі планування розвитку територіальної громади вказівними положеннями у процесі планування локального розвитку та розробці відповідних планів, програм розвитку, стратегії розвитку, цільові програми екологічного стану території громади. Їх призначенням є забезпечення підвалин для ефективного здійснення адміністративних заходів і досягнення поставлених цілей локального розвитку територіальної громади, узгодження їх, набуття послідовності та розроблення таким чином, аби досягти максимальний результат.

При розробленні статутів, які стануть у подальшому основою для стратегії, програм розвитку, ініціатив тощо, потрібно використовувати системно всебічний підхід, де положення повинні бути ціленаправленими, багатоаспектними та мати на меті вирішення широкого кола питань стосовно забезпечення сталого та

збалансованого місцевого розвитку громади, враховуючи наявне фінансове та матеріально-ресурсне забезпечення та місцеві особливості окремої територіальної громади.

Сьомим розділом статуту територіальної громади забезпечується реалізація принципу підзвітності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб перед відповідною територіальною громадою. Необхідно зазначити, що мова йде про вертикальну підзвітність, адже її суб'єкти знаходяться зі межами місцевих органів влади (наприклад, інститути громадянського суспільства, ЗМІ тощо).

У даному розділі розкриваються загальні засади звітування (його мета, об'єкти, правова основа, терміни оголошення про організацію, способи здійснення, місце, а також канали та терміни оприлюднення письмових звітів).

Окремо визначених статей за «Методичними рекомендаціями» потребують звітування відповідного голови, депутатів певної ради та старости. Стаття про звітування відповідного голови повинне містити мінімальний ліміт звітування (не менше разу на рік перед звітним роком) перед територіальною громадою, інформаційний зміст такого звіту, а також ініціювання звітування головою про роботу виконавчих органів (не менше разу на рік) перед радою, інформаційний зміст цього звіту та прийняття рішення, доручень та рекомендацій радою за результатами звітування.

Стаття про звітування депутатів ради повинна містити частоту (як часто потрібно їм звітувати), зміст (інформативні складники звітування, тобто про що звітувати) та спосіб ініціювання (на вимогу зборів місцевих виборців у будь-який відрізок часу) звітування перед жителями територіальної громади.

Стаття про звітування старости перед жителями старостинського округу також містить норми про частоту, місце та зміст звітування, а також терміни та інформаційний зміст звіту перед радою та прийняття рішення радою щодо оцінки діяльності за звітний період, доручень та рекомендацій за результатами звітування. Схожими інформаційними компонентами звіту (мають відношення лише до

населених пунктів, що розміщені у межах старостинського округу) як перед радою, так і перед мешканцями старостинського округу, є: інформація про діяльність старости за звітний період, про здійснення місцевого бюджету у спеціальній частині, виконання документів зі планування розвитку територіальної громади у спеціальній частині. У першому випадку перелік доповнюється лише відповіді на запитання депутатів ради, а у другому: план діяльності на наступний звітний період, відомості про результати здійснення попереднього плану роботи (з минулого разу звітування) або про причини його невиконання та інші питання локального характеру [35, с. 39-40],

Дане звітування можна вважати сутністю місцевого самоврядування, цінним демократичним механізмом забезпечення транспарентності діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, досягнення балансу владної компетенції місцевої влади та покладеної на неї відповідальності, вдосконалення форм участі та проведення оцінки членами територіальної громади здійснення владних повноважень та забезпечення спрощення та оперативності доступу їх до публічної інформації. За іншого сценарію, коли даний розділ відсутній, громада ризикує позбутись перспектив стосовно довготривалого стійкого соціально-економічного зростання та демократичних перетворень усередині громади.

Наостанок, восьмий розділ встановлює заключні положення, які стосуються термінів набуття чинності, введення в дію (у т. ч., й у випадку змін чи доповнень до статуту) та визначають суб'єктів затвердження, способів внесення змін і доповнення до статуту, положення про втілення статуту у життя (підлягання державній реєстрації та оприлюдненню), а також суб'єктів контроль за виконанням статутних норм. Відсутність заключних положень може зумовити декларативність прийнятого статуту (прийняття «заради галочки»), і, відповідно, збільшить ризик виникнення соціальної напруги, конфліктності, зловживання владними повноваженнями органами місцевого самоврядування та їх посадових осіб у межах територіальної громади.

Якщо представницький орган відповідної територіальної ради вбачає необхідність у конкретизації процедурних питань реалізації форм безпосередньої участі жителями територіальної громади, затвердивши відповідним рішенням Положення, тоді їм необхідно їх прикріпити у кінці статуту як додатки. Лише у даному випадку такі Положення є законними, належним чином затверджені та відповідають нормам Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Таким чином, «Методичні рекомендації щодо розроблення статуту територіальної громади» є вказівником для нашого дослідження та допоміжним путівником, заснованому на передовому практичному досвіді, досягненнях юридичної науки та законодавчих нормах для територіальних громад про створенні власного статуту, оскільки пропонують орієнтовну та логічно-послідовну структуру статуту, роз'яснюють сутність статуту, його складових, їх цілей, завдань та специфіки, уточнюють за допомогою авторських коментарів деякі дискусійні чи незрозумілі питання та дають поради та зразки документів стосовно написання статутних положень та документації, потрібної в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

2.3 Методологічна основа та результати аналізу статутів територіальних громад у Чернівецькій області

Досліджуючи статuti територіальних громад у Чернівецькій області, спиратимемось на вищенаведені «Методичні рекомендації щодо розроблення статуту територіальної громади», що допоможе проаналізувати зміст кожного розділу та їх статей статуту, їх послідовність та доцільність.

Окремо хочемо виділити критерій – наявність та належне визначення у статуті форм прямої локальної демократії (форм прямого волевиявлення) у статутах, враховуючи доцільність їх використання у певній місцевості, зокрема загальні збори мешканців, громадські слухання (обговорення), місцеві ініціативи, робота в органах

самоорганізації населення, електронні петиції, звернення громадян, бюджети участі, громадські експертизи та ін.

Даний критерій ми розглядаємо як свідчення волі та бажання органів місцевого самоврядування взаємодіяти з місцевим населенням, створюючи умови для діалогу між місцевою владою та жителями громади, а також для реальних можливостей здійснення наданих законодавством прав останніми, зокрема участь у підготовці та прийнятті рішень, пов'язаних із вирішенням питань місцевого значення. Наявність регламентованих статутом громади форм прямої локальної демократії підтримує самоорганізацію територіальної громади [45, с. 62], згуртування навколо наміру спільними зусиллями вирішити проблеми місцевого характеру.

Вважаємо за потрібне оцінити зазначені форми безпосередньої участі на предмет більш конкретного зазначення того, що порядок обов'язкових різних етапів (ініціювання, за потреби організація збору визначеної кількості підписів, підготовка, проведення, порядок врахування підсумків) реалізації даних форм затверджуватимуться відповідним Положенням, що є додатком до статуту.

Цей критерій важливий змістовно-процесуальним значенням алгоритму підготовки та проведення даних форм, за допомогою чого уникається розмитість положення та у подальшому неефективність форми прямої участі, жителі громади відчують себе причетними до діяльності місцевих органів влади усередині громади, тверезо та більш конструктивно оцінюють проблеми, краще їх розуміють [19, с. 29], а також визначають об'єктивні перепони на шляху вирішення того чи іншого питання місцевого значення органами місцевого самоврядування.

У даному дослідженні статутів територіальних громад Чернівецької області використовуватимемо комплексний підхід до вивчення їх стану та якості. Станом на 2022 рік у Чернівецькій області нараховується 52 територіальні громади [21].

Правом на ухвалення статуту територіальної громади користується меншість громад (лише 19 громад або 37 % від загальної кількості) у Чернівецькій області (див.

Діаграму 1), що зовсім не сприяє поширенню демократизації та інноваційності, впровадженню реформ у сфері місцевого управління.

Що стосується зареєстрованих та введених у дію статутів територіальних громад Чернівецької області у кількісних та відсоткових показниках можна спостерегти наступне:

1. наявні статuti сільських територіальних громад – 12 або 63 %;
2. наявні статuti селищних територіальних громад – 2 або 11 %;
3. наявні статuti міських територіальних громад – 5 або 26 %.

Вважаємо, що статuti прийнято здебільшого тими радами відповідних територіальних громад, які тяготіють до впровадження європейської концепції місцевого самоврядування у класичному чи інноваційному форматі, що може свідчити про сприяння реалізації обраного курсу нашої країни на європейську інтеграцію, навіть починаючи з низового (місцевого) рівня влади. У такому разі статут територіальної громади може виявитись тим комплексним тестуванням (випробовуванням) обраного органами місцевого самоврядування способу урядування та взаємодії зі членами територіальної громади між номенклатурно-адміністративним, застарілим та закритим способом чи конституційно-демократичним, інноваційним та транспарентним способом урядування у межах певної територіальної громади.

Слід зазначити, що більша частина громад Чернівецької області (33 громади або 63 % від загальної кількості) характеризуються ситуацією, що зумовлена двома тенденціями: відсутність статуту у вільному доступі (він є, але неоцифрований та неопублікований на офіційному веб-сайті громади) чи статут незареєстрований, зокрема це має відношення до: Банилівської, Боянської, Брусницької, Вашківецької, Вашковецької, Веренчацької, Вікнянської, Герцаївської, Горішньошеровецької, Заставнівської, Кадубовецької, Кам'янецької, Кам'янської, Кельменецької, Кіцманської, Конятинської, Красноільської, Магальської, Мамалигівської, Неполоковецької, Новодністровської, Острицької, Путильської, Рукшинської,

Селятинської, Ставчанської, Сучевенської, Тарашанської, Теремблеченської, Топорівської, Хотинської, Чагорської та Чудейської громад.



Джерело: діаграми створено автором на основі інформаційних даних за 2022 р. [21]

Відповідно до першої тенденції, коли у територіальних громад Чернівецької області наявні статuti, проте вони не оприлюднені ніяким чином, то у цьому вбачаємо небажання органів місцевої влади залучати населення громади, до вирішення питань місцевого значення, чи того, щоб жителі знали власні права, зобов'язання, гарантії захисту прав, відповідальність, передбачену за дії чи бездіяльність них самих та органів місцевого самоврядування, та наявні інструменти локальної демократії, за допомогою яких є можливість впливати на діяльність та рішення місцевих органів влади.

За другою тенденцією, коли у територіальних громад Чернівецької області взагалі відсутній статут громади, то окрім вищезазначеного, це свідчить про неусвідомлене сприйняття переваг від використання статуту для спроможності та

розвитку громади, інтенцію органів місцевої влади до «закритої» моделі здійснення місцевого самоврядування, до ймовірності зловживань владою власних повноважень через пасивність, необізнаність жителів громад про принципи та засади місцевого самоврядування, виникнення все більшого числа потенційних конфліктних ситуацій, пов'язаних із регулюванням суспільних відносин на місцевому рівні тощо.

У кількісно-відсотковому співвідношенні ситуацію зі відсутніми статутами територіальних громад по Чернівецькій області розподіляються наступним чином:

1. відсутні статuti сільських територіальних громад – 23 або 70%;
2. відсутні статuti селищних територіальних громад – 4 або 12 %;
3. відсутні статuti міських територіальних громад – 6 або 18 %.

За допомогою цієї статистичної інформації можна побачити, що більший показник відсутніх статутів за типом територіальної громади, що не розробили і не прийняли чи не оприлюднили власні статuti, властивий сільським територіальним громадам (див. Діагр. 3). Це дозволяє нам припустити, що ймовірними причинами даної ситуації є неспроможність або небажання розробити якісні та ефективно діючі статuti представницькими органами сільських територіальних громад, або відповідна рада територіальної громади не хоче платити за державну реєстрацію статуту, або вона усвідомлює усю силу та значимість статуту для розвитку та демократичності територіальної громади: навмисно не ухвалюючи статут, не дає змогу жителям територіальної громади ознайомитись та стати учасниками вирішення місцевих питань через безпосередню участь у здійсненні місцевого самоврядування у різноманітних формах локальної демократії, а тому, відповідно, і у механізмах ініціювання прогресивних місцевих проєктів розвитку.

Із аналізом структури статутів усіх територіальних громад у Чернівецькій області на предмет відповідності розділів та статей «Методичним рекомендаціям щодо розроблення статуту територіальної громади» можна ознайомитись у Додатку А (3 частини), графічно-зображеного у вигляді таблиці.

У Ванчиковецької сільської, Мамаївської сільської, Новоселицької міської та Лівинецької сільської громадах статuti взяли при їх розробленні за основу «Методичні рекомендації щодо розроблення статуту територіальної громади» частково зі врахуванням місцевої специфіки.

У статуті Ванчиковецької громади Преамбула складається зі власне Преамбули (за «Методичними рекомендаціями») та правової основи статуту [50]. У статуті Мамаївської громади у Преамбулі зазначені правові підстави та мету ухвалення статуту, предмети його регулювання [59]. У статутах Лівинецької [58] та Новоселицької громади Преамбула правильно складена та містить усі обов'язкові частини, що наведені у «Методичних рекомендаціях», а також у Преамбулі останньої громади доповнена власними положеннями, що засвідчує дотримання громадою обраного демократичного шляху зі визнаними на законодавчому рівні демократичними принципами країни [61].

Можемо зазначити, що норми статуту Лівинецької громади повністю скопійовані зі «Методичних рекомендацій», при чому наявні у тексті статуту посилання на відповідні Положення, які регулюються процедурний порядок регулювання того чи іншого питання, що пов'язане зі вирішення питань місцевого значення. Але таких Положень не виявилось у додатках до статуту.

Розділ «Загальні положення» у статуті громад складений відповідно до місцевих особливостей, особливо у статтях «Символіка територіальної громади» (зазначається, що населені пункти, що входять до складу громади, можуть мати власну офіційну символіку) та «Місцеві та державні свята». Проте недоречними є статті у цьому розділі статуту Мамаївської громади про загальну характеристику громади та межі території, що містять кількісні показники площі території, чисельності кожного населеного пункту, що входить до складу громади, земельні характеристики та багато іншої інформації, що не призначена для висвітлювання у статуті (має бути у паспорті територіальної громади) Щодо статті «Почесні відзнаки територіальної громади», то

потрібно її доповнити нормою стосовно порядку нагородження почесними відзнаками, що затверджується відповідним Положенням (додатком до статуту).

Розділ «Система місцевого самоврядування громади», яка міститься лише у статуті Ванчиковецької громади [50], наводить структурні елементи системи та визначає громаду як суб'єкт права комунальної власності. Приписи даного розділу встановлено відповідно до чинного законодавства країни, і, відповідно, не повинні мати місце у статуті територіальної громади. Схожою проблематикою вирізняється статут Новоселицької громади [61], який містить розділи «Представницькі ОМС», «Міський голова», «Виконавчі органи міської ради» зі відповідними статтями стосовно загальних засад, завдань, функцій, повноважень, організація роботи та діяльність, зупинення повноважень, тощо структурних елементів системи місцевого самоврядування у Новоселицькій громаді, а також розділ «Комунальна власність громади», які є дублюванням законодавчих норм, що неприйнятно для власне статутів. Деякі положення є предметами регулювання регламентів ради.

Статутом чотирьох громад передбачається можливість використання наступних форм: місцеві вибори, місцевий референдум, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, звернення громадян, електронної петиції, консультації з громадськістю, участь у консультативно-дорадчих органах, участь у роботі контрольно-наглядових органів комунальних підприємств, участь у розподілі коштів місцевого бюджету через створення проєктів для покращення розвитку громади та/або голосування за них (громадський бюджет, бюджет місцевих проєктів); участь у створенні та діяльності органів самоорганізації населення та інші. Порядок їх організації та проведення регулюються належно розробленими відповідними Положеннями та супровідними необхідними зразками документів, що прикріплені як додатки до статутів територіальних громад.

Можливість здійснення громадського контролю, у тому числі й громадської експертизи, за діяльністю ОМС та їх посадових осіб передбачена лише статутами Мамаївської, Новоселицької та Лівинецької громад. У статуті Ванчиковецької

громади [50] не є регламентований даний аспект реалізації права на місцеве самоврядування жителями громади, а тому жителі цієї громади позбавлені захисту власних прав, свобод законних інтересів та інтересів територіальної громади.

У ході проведення аналізу даних статутів виявлено, що Положення розділів «Права, обов'язки, гарантії прав жителів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення», «Взаємовідносини ОМС з іншими суб'єктами», «Засади розвитку територіальної громади» (відсутня стаття про застосування гендерно орієнтованого підходу під час планування розвитку громади у статутах Ванчиковецької, Мамаївської та Лівинецької громад), «Звітування ОМС та їх посадових осіб перед громадою» та «Заключні положення» зі відповідними статтями повністю ідентичні нормам відповідного розділу «Методичних рекомендацій».

Статути 12 громад (Великокучурівської сільської, Вижницької міської, Волоцької сільської, Глибоцької селищної, Карапчівської сільської, Кострижівської сільської, Недобоївської сільської, Петровецької сільської, Сокирянської міської, Сторожинецької міської, Усть-Путильської сільської та Юрковецької сільської громад) майже ідентичні, винятки складають наявні чи відсутні одна-три глави (статті).

Їх статути за своєю внутрішньою побудовою складається зі таких основних розділів та глав (статей), включно зі Преамбулою:

1. Розділ «Загальні положення» (Глави: «Загальна характеристика ... територіальної громади», «Межі території громади та її географічне положення», «Правова основа статуту», «Взаємовідносини громади, її органів та посадових осіб з органами державної влади, установами, підприємствами та організаціями», «Планування розвитку громади»);

2. Розділ «Система місцевого самоврядування» (Глави: «Загальні організації та функціонування системи місцевого самоврядування територіальної громади», «Територіальна громада – первинний суб'єкт права на місцеве самоврядування», «Права та обов'язки членів територіальної громади», «Форми участі членів

територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування: загальні засади», «Місцеві вибори», «Місцевий референдум», «Загальні збори (конференції) членів територіальної громади», «Громадські слухання», «Місцеві ініціативи», «Органи самоорганізації населення», «Індивідуальні та колективні петиції», «Консультативно-дорадчі органи (громадські ради)», «Участь у роботі ОМС та робота на виборних посадах місцевого самоврядування», «... рада», «... голова», «Виконавчі органи ради», «... староста».

3. Розділ «Матеріальна та фінансова основи територіальної громади» (Глави: «Матеріальна основа територіальної громади», «Фінансова основа територіальної громади»);

4. Розділ «Відповідальність ОМС та їх посадових осіб. Контроль ... територіальної громади за діяльністю ОМС та їх посадових осіб» (Глави: «Підстави та види відповідальності ОМС та їх посадових осіб, органів самоорганізації населення», «Форми контролю ... територіальної громади за діяльністю ОМС та їх посадових осіб»);

5. Розділ «Прикінцеві положення».

Преамбула майже не відрізняється у статутах територіальних громад. Не можна назвати Преамбулою Преамбулу, ідентичну у статутах частини громад (Великокучурівської [51], Волоцької [53], Глибоцької [54], Кострижівської [57], Петровецької [62], Сторожинецької [64], Усть-Путильської [66] та Юрковецької [67]) тому, що у ній зазначається, що саме визначає статут, його короткий опис, керуючись законодавством України, а саме систему місцевого самоврядування громади, форми та порядок діяльності громади, ОМС, гарантії прав жителів громади.

На нашу думку, невдало вирізнялися у цьому питанні статuti Вижницької [52] та Недобоївської [60] громад, у яких Преамбула є частиною передмови до статуту (наявні підстави для прийняття статуту, що саме закріплює статут, правова основа статуту, визначення місцевого самоврядування та власне Преамбула).

Преамбула статутів іншої частини громад (Карапчівської [55], Сокирянської [63]) характеризується варіативністю. В основному, вона проголошує раду як поважний представник громади, який діє від імені та в інтересах громади, констатує визнання нею найвищих соціальних цінностей країни, а права, свободи та гарантії прав людини визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а також проголошує усвідомлення відповідальності перед жителями громади та врахування різноманітних традицій місцевого самоврядування у громаді.

Оригінальним є вживання фемінітивів у статуті Недобоївської сільської громади [60], а саме «членкині територіальної громади». Зазначимо, що даний фемінітив не є способом акцентування та статевій ознаці, а свідченням того, що жінка є також активним сегментом місцевого населення, бере активну участь у вирішенні місцевих питань відповідно.

Вважаємо, що глави «Загальна характеристика» та «Межі території та її географічне положення» у статутах наведених вище громад не потрібна, адже в ній наводиться довідкові, статистичні та демографічні відомості про саму громаду (статус територіальної громади, хронологія I і II місцевих виборів, площа території, чисельність громади, адміністративно-територіальний розподіл тощо), властива для паспортів територіальної громади. Ми вбачаємо у цьому можливість для виникнення юридичних колізій у статутних положеннях, які підпадають під високий ризик їх змін, адже, до прикладу, чисельність громади ніколи не може бути сталою, а тому постійно потребуватиме внесення коректив у статут і, відповідно, подання кожного разу до уповноваженого органу, що здійснює державну реєстрацію статутів.

У першій главі є також і статті про пам'ятні дати та офіційну символіку громади, а також стаття «Почесні відзнаки громади», які потребують окремого виділення з-поміж інших, адже дана інформація більш характерна для статутів.

Фахівці, котрі займалися розробленням статутів даних громад, певно не обізнані у відмінностях між структурними елементами «Правова основа статуту» та «Прикінцеві положення». Адже у главі «Правова основа статуту» містяться

положення і про реєстрацію статуту, і про внесення змін та доповнень до нього, що притаманне, як правило, розділу «Прикінцеві положення». Глава про правову основу статуту містить положення про місцевий референдум, який, нагадаємо, регулюються лише профільним законом, що наразі не є чинним, тобто виявлено, принаймні одну юридичну колізію, яку не виправлено.

Глава, якою регулюються взаємовідносини громади з іншими суб'єктами, зокрема з органами державної влади, деталізовано у частині взаємовідносин зі підприємствами, установами та організаціями, зокрема наведені повноваження ради по відношенню до них. Тому варто забрати ці приписи зі статуту, адже їх було переписано зі Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що неприпустимо для статутів територіальних громад. Тут також є коротка та не змістовна стаття про відносини громади з іншими громадами, яку потрібно доповнити у плані не лише зазначаючи, що є така можливість брати участь у міжмуніципальному та міжнародному співробітництві, а й наводячи принципи, мету таких взаємин та можливість укласти договори у рамках співпраці.

Глава «Планування розвитку громади» - змістовно правильна, наявні мета, форми та загальні засади планувальної документації, якою передбачено затвердження Генерального плану розвитку населених пунктів громади, Стратегія розвитку громади та Програма соціально-економічного та культурного розвитку громади.

Що стосується розділу «Система місцевого самоврядування», то потрібно вилучити глави у статутів «Загальні організації та функціонування системи місцевого самоврядування територіальної громади» та «Територіальна громада – первинний суб'єкт права на місцеве самоврядування», адже ці питання напряду взяті зі Закону України «Про місцеве самоврядування», а саме: складові та принципи діяльності системи місцевого самоврядування, а також дефініція, структурні елементи, компетенції територіальної громади.

Дещо поверховими є статті глави «Права та обов'язки членів громади» у частині переліку прав, які вважаємо складений за базовими, здебільшого фізіологічними,

потребами людей. До прикладу, право на забезпечення питною водою, якісне електропостачання, ефективну систему прибирання та вивезення сміття з вулиць, освітленість вулиць, доступність та якість освітніх послуг відповідно до державних стандартів та багато іншого. Хоч і зазначено, що перелік не є вичерпним у статті, однак при вирішенні питань місцевого значення не вказані право на участь у здійсненні контролю за діяльністю ОМС та їх посадових осіб чи право подавати їм звернення, чи отримувати повну та достовірну інформацію про їх діяльність тощо.

У статутах регламентований широкий список форм безпосередньої участі жителів громади у вирішенні питань місцевого значення. Глава «Форми участі членів територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування: загальні засади» та усі наступні глави стосовно змісту даних форм участі цілком добре розроблені, проте деякі зі глав містять посилання на відповідні Положення, де регулюється порядок ініціювання, організації та проведення тієї чи іншої форми участі, які не містяться у статутах. До прикладу, у статуті Кострижівської громади [57] наявні посилання на Положення про порядок присвоєння звання «Почесний громадянин смт. Кострижівка» (ст.1.1.8), Положення про загальні збори (конференції) членів громади (2.7.1.), якими регулюються певний процедурний порядок із цих питань. Проте до статуту Кострижівської громади прикріплене лише належним чином розроблене Положення про громадські слухання, зі розкриттям усіх етапів та потрібної документації для реалізації даної форми участі.

Глави «.. рада», «... голова», «Виконавчі органи ради», «... староста» розділу Система місцевого самоврядування» та розділи «Матеріальна та фінансова основи територіальної громади», «Відповідальність ОМС та їх посадових осіб. Контроль ... територіальної громади за діяльністю ОМС та їх посадових осіб» у частині відповідальності ОМС зі відповідними їм главами також є скопійованими зі норм законодавства України, а тому їх потрібно вилучити зі статутів громад.

Відповідальність ОМС та їх посадових осіб. Контроль ... територіальної громади за діяльністю ОМС та їх посадових осіб» у частині контролю визначає суб'єктів

суб'єктів та способи здійснення громадського контролю за діяльністю ОМС та їх посадових осіб, за діяльністю органів самоорганізації населення. Цей розділ доповнено занадто детальними, проте небезінтересними статтями про можливість створення Громадської контрольної інспекції, Громадської екологічної контрольної інспекції, Громадської транспортної контрольної інспекції, котрі можуть бути утворені за рішенням загальних зборів жителів територіальної громади з метою забезпечення контролю у відповідних сферах життєдіяльності. Недоліком цих приписів є наявність інформації (зокрема, завдання та повноваження громадських органів контролю), котру доцільніше буде визначити у відповідних Положеннях, наявність яких також передбачена цими статутами.

Заслуговує на увагу стаття про антикорупційну політику громади, наявна у статуті Вижницької міської громади [52], яка наголошує на дотриманні антикорупційних принципів (принципи прозорості, підзвітності, доброчесності та дерегуляції) у діяльності ОМС, на можливості виникнення конфлікту інтересів та підстави для припинення дії рішення ради міським головою відповідно до посилань ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». У цьому ж статуті є додаткові положення до визначеного списку основних розділів та статей, зокрема стаття про загальні засади про місцевий бюджет, бюджет розвитку, доходи та видатки, що є прямим переписуванням норм Бюджетного кодексу та закону про здійснення місцевого самоврядування.

Оригінальним та цікавим є положення статутів Усть-Путильської [66] та Великокучурівської [51] сільських громад щодо інститутів громадянського Уповноваженого Територіальної громади з питань захисту їхніх прав та громадянського Уповноваженого Територіальної громади з прав дітей і підлітків за відсутності статті про гарантії захист прав жителів громади. Названі інститути можуть бути запроваджені рішеннями ради з метою захисту прав і свобод жителів громади, їх окремих категорій (до прикладу, пенсіонери, національні меншини, вимушені переселенці тощо) та дотримання прав дітей і підлітків відповідно. Проте дана стаття

містить перелік повноважень лише для інституту громадського Уповноваженого Територіальної громади з прав дітей і підлітків.

Схожим у цьому питанні є статут Сокирянської громади [63], у якому окремою статтею названо інститути називає дещо дискусійними поняттями «Муніципальний омбудсмен» та «Дитячий омбудсмен» та визначено пріоритетні напрями діяльності останнього інституту. У цій статті передбачається наявність відповідних Положень, якими регулюються їх повноваження, порядок призначення та створення умов виконавчими органами ради для їх діяльності.

Підкреслимо, що розділ «Прикінцеві положення» майже не викликає сумнівів щодо правильності змісту положень. Проте єдиним статутом, статут Вижницької громади [52], у якому у заключному розділі знаходяться перехідні положення статуту, передбачається право внутрішніх громад на вихід зі складу Вижницької громади, та здебільшого регулюють право власності у такій ситуації. Прикінцеві положення діють до моменту введення регуляторних актів центральних органів державної влади стосовно питань такого виходу.

Іншим прикладом можуть слугувати прикінцеві положення Усть-Путильського статуту у главі «Порядок внесення змін та доповнень до статуту» [66]. Тут зазначається, що відповідні зміни та доповнення до статуту вносяться радою за результатами місцевого референдуму, порядок якого встановлюється відповідним законом, що втратив чинність. Таким чином, виявлено ще одну юридичну прогалину у статуті, що перешкоджає внесення змін та доповнень.

Чимало статутів даних громад є громіздкими в силу конкретизації певних процедурних питань. Ці статути поділяються на розділи та глави (мають назви), та статті (не мають назву, а мають складну конструкцію нумерації, до прикладу, 2.18.1. чи 3.1.1. тощо), що значно ускладнює ознайомлення та пошук потрібних положень при вивченні статуту. Не містяться у статутах важливі норми щодо гарантій прав жителів громади, взаємини ОМС з інститутами громадянського суспільства засад

розвитку громади (окрім планування), підзвітності ОМС перед громадою та громадської експертизи за діяльністю ОМС.

Узагалом можемо зробити такий висновок, що дані статuti не унікальні, схожі між собою, не дотримуються власного функціонального призначення, тобто не є віддзеркаленням специфіки громад. Ці статuti можна вважати як результат синтезу таких складових: інформація паспортів громад + переписані приписи зі законодавства України + трохи власне автентичності статуту. Потрібно зазначити, що статuti цих громад перевантажені непотрібною інформацією, яка не характерна для статутів. Більше того, багато положень є дублюванням законодавчих норм, особливо положення перших два розділи статутів, та посилення на неприкріплені до статутів Положення про певну форму безпосередньої участі. Виключенням з цього правила є статут Сторожинецької міської громади, до якого прикріплені усі необхідні Положення як додатки [64].

Тому дана побудова потребує більш детальну рубрикацію на розділи та відповідні глави (зокрема, розділи «Права, обов'язки та гарантії прав жителів громади у вирішенні питань місцевого значення», «Форми прямої участі громади у вирішенні питань місцевого значення» та «Контроль ... територіальної громади за діяльністю ОМС та їх посадових осіб»), що полегшить пошук інформації для усіх людей, кого цікавить певне питання, наявне у статуті. Потрібно внести зміни до статуту, що полягає у скасуванні одних положень та доповнення інших, враховуючи орієнтовну структурну-змістовну частину статуту за «Методичними рекомендаціями» значення статуту як такого.

Статут Чернівецької міської громади, який мав би стати еталоном для усіх інших, майже нічим не відрізняється від розглянутих статутів. Преамбула не викликає сумнівів у правильності її змісту [65]. Цьому статуту також властива проблема підміни положень статей інформацією, що характерна для паспорта територіальної громади, а саме у статтях розділу «Загальні положення»: «Загальна характеристика міста Чернівців», «Історія місцевого самоврядування в Чернівцях», «Територія міста

Чернівців», «Культурна спадщина міста Чернівців» та «Адміністративно-територіальний устрій міста Чернівців».

У цьому ж розділі також є статті, які враховують місцеві особливості громади, з питань членства громади в Асоціації міст України, інших українських та міжнародних асоційованих організацій, участі в русі міст-побратимів, яким є місто Чернівці, права на об'єднання з громадами суміжних територіальних громад, офіційної символіки та міських свят громади, почесних звань та відзнак у громаді (присвоєння особливих почесного звання та двох видів медалей залежно від вкладу жителя громади), стратегічного плану розвитку міста [65].

Щодо форм локальної демократії та розділу «Прикінцеві положення», то вони ідентичні попереднім статутам. Взаємовідносини громади з іншими суб'єктами та громадський контроль за діяльністю ОМС не упорядковано, проте міститься положення про важливу форму громадського контролю – громадська експертиза.

Він містить низку положень розділів та відповідних статей, передбачених регулюванням законодавчими нормами країни. Мова йде про та самі ж розділи, що й у попередніх статутах: «Місцеве самоврядування в місті Чернівці», «Органи і посадові особи місцевого самоврядування» та «Матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування», що також дублюють норми законодавства.

Також містяться додатки до статуту – «Офіційна символіка міста Чернівці» та відповідні Положення про певну форму безпосередньої участі, на які посилаються у статутних положеннях.

Найбільш своєрідними вважаємо статути Берегометської селищної [49] та Клішківської сільської [56] громад, які містять половину положень як із першої проаналізованої групи, так із другої. Також мають приписи, що властиві для паспортів територіальних громад, що дублюють норми законодавства, але і власні положення щодо місцевої специфіки громад, окрім офіційної символіки, місцевих свят та почесних відзнак громади.

Неприпустимим є дискримінаційне положення статуту Берегометської громади, яким встановлюється обмеження на право на участь у здійсненні місцевого самоврядування, а саме цим правом у повному обсязі може користуватися лише громадяни України (з 18 років) та є дієздатними, що зареєстровані у поселеннях на території громади, тобто іноземці та особи без громадянства такого права позбавлені [49].

У цьому статуті недоречними є статті, які роз'яснюють процедурні питання інструментів демократії участі. До прикладу, після статті про загальні засади громадських слухань наведені статті щодо їх ініціювання, оформлення ініціативи, їх підготовку, провадження, документування та правові наслідки. Ці статті доцільніше встановлювати у Положенні про громадські слухання та прикріпити до статуту як додаток. Така проблема стосується й загальних зборів, місцевих ініціатив, електронної петиції, громадських робіт та органів самоорганізації.

Щодо статті «Громадські роботи», то потрібно коригувати назву. Адже у ній мова йде не про вид адміністративного стягнення за правопорушення, закріплений у Кодексі України про адміністративні правопорушення, а про роботу на волонтерських засадах.

У статуті Клішковецької громади передбачається наявність інструментів, спрямованих на залучення дітей та молоді до місцевого самоврядування: створення молодіжної ради, дитячої дорадчої ради, студентське та учнівське самоврядування тощо [56]. Також статут містить статтю про поняття та значення громадського простору, що передбачає можливість участі у їх розвитку, плануванні та зміні. Тут вперше з'являється поняття «кадровий резерв», одним із механізмів якого є проведення стажування молоді у раді, спрямований на підвищення компетентності посадових осіб ОМС, оптимального використання їх потенціалу. Навіть наявні положення стосовно етики поведінки голови та депутатів ради, за порушення правил якої передбачено попередження та занесення до протоколу засідання або розміщення відповідного повідомлення на сайті громади. Проте деякі статті вважаємо такими, що

варто вилучити зі статуту, до прикладу, статті «Забезпечення відкритості та прозорості у системі місцевого самоврядування» (визначено законодавством України), «Загальні вимоги до функціонування офіційного веб-сайту Клішківської сільської ради» тощо.

У додатках до статутів не наявні Положення про певну форму прямої участі, хоч посилання на них у тексті статутів є.

Узагальнюючи усе вище наведене, можемо дійти до висновку, що територіальні громади Чернівецької області досі не усвідомлені у призначенні, структурі та змісті статуту як основного нормативно-правового акту у системі актів ОМС. Хоч усіма проаналізованими статутами передбачені форми участі жителів громад у локальній демократії, проте одиниці громад регламентували інші важливі питання щодо здійснення місцевого самоврядування у статутах, враховуючи власні місцеві особливості.

РОЗДІЛ III. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СТАТУТУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК ІНСТРУМЕНТУ СПРОМОЖНОСТІ ГРОМАДИ В УКРАЇНІ

3.1 Зарубіжна практика визначення статуту у системі актів органів місцевого самоврядування (досвід для України)

Наразі реформа децентралізації, розпочатої ще з 2014 року в Україні, продовжує вдосконалювати держане управління, робити його більш ефективним, імплементувати нововведення, що пов'язані зі здійсненням самоврядування на місцях, вирішення питань місцевого значення та врахування локалізованих інтересів, які стосуються жителів певного регіону, на низовому рівні здійснення публічного управління.

Проведення даної реформи є схожим зі реформуванням у деяких інших країнах, досягнення якого були враховані та взяті як приклад на початку її впровадження в Україні, пристосувавшись до національних особливостей. Саме тому необхідно дослідити зарубіжні моделі розробки статуту муніципального утворення в провідних країнах світу, якими регулюються особливості взаємовідносин різних суб'єктів муніципального утворення, що покликані здійснювати менеджмент на місцевому рівні.

Практика наявності ефективно діючого статуту територіальної спільноти є поширеною у континентальних та англосаксонських країнах, та виділяється різноманітністю форм цього установчого документу відповідно до форми державного правління, адміністративно-територіальним поділом, соціально-економічного розвитку та інших особливостей.

До континентальної моделі місцевого самоврядування належать разом із Україною Італія, Німеччина та багато інших країн.

Італія за формою правління є парламентською унітарною республікою, а також є демократичною країною, членом ЄС, у котрій вища влада належить народу. Вона

поділяється на регіони, які, у свою чергу, діляться на провінції, які містять в собі міста-метрополії (з 2014-2016 рр.). Останні дві адміністративно-територіальні одиниці поділяються на комуни (італ. *comuni*) – італійський аналог українським територіальним громадам.

У Конституції Італійської Республіки Розділом 5 «Регіони, провінції, комуни» (статтями 114-133, за винятком ст. 115, ст. 124, та статті 128-130, які втратили чинність) упорядковується здійснення муніципального управління відповідними місцевими органами влади [7, с. 32-41]. Уже з першої статті даного Розділу зазначено, що комуни, провінції, міста-метрополії та регіони є автономними одиницями, яким властиві власні статuti, компетенції та функції, передбачені Конституцією.

Статтею 123 [7, с. 38] доповнюється попереднє положення фундаментальним значенням статуту у діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема зазначається, що шляхом їх використання обирається та встановлюється форма правління та основні принципи організації та функціонування владних органів на локальному рівні, регламентується здійснення права ініціативи та референдуму щодо регіональних законів та адміністративних заходів, звичайно, відповідно до чинної Конституції Італії.

Помітним є той факт, що цими нормами, які закріплені в Конституції Італії, встановлюється дві форми автономії, - законодавча та статутна, тобто змога формувати власні законодавчі акти та статuti місцевими органами влади та, відповідно, функціонувати згідно до них. На нашу думку, це є безумовним свідченням довіри держави суб'єктам місцевого самоврядування на різних адміністративно-територіальних одиницях у державному устрої Італії, а також, за даних умов, - високого рівня розвитку інститутів громадянського суспільства. Тут також підкреслюється, яку роль відіграють статuti у діяльності владних органів та обов'язковість їх наявності. Адже уже в Основному Законі даної країни встановлюється, власне, призначення статутів, чого, на жаль, відсутнє у Конституції

України, що сприяє набуттю все більшої декларативності українським статутам територіальних громад.

Забезпечення плюралістичності та демократичності публічних повноважень у країні на різних адміністративно-територіальних рівнях здійснюється відповідним чином за допомогою статутної автономії [75, с. 178], котра надає значення особистим соціально-економічним, географічним, культурним та громадянським особливостям певної місцевої одиниці.

Іншим документом законодавчого регулювання Італійської Республіки, що встановлює принципи та положення щодо організації місцевих органів влади Італії, вважається Законодавча директива № 267/2000 або Зведений текст законів про організацію місцевих органів влади (італ. Testo unico sull'ordinamento degli enti locali (TUEL)), який було оновлено до змін, внесених Законом №15/2022 та Конституційним судом із рішенням № 62/2022 [13]. Структурно він поділяється на 4 частини, 14 розділів (I частина містить 6 розділів і II частина – 8 розділів) і 275 статей.

Характеристикам статутної автономії присвячені ст. 6 («Статути комун та провінцій») та ст. 8 («Громадська участь») Частини I TUEL. У цій частині розкриваються особливості інституційного порядку здійснення місцевого самоврядування, де розкриті: загальні положення щодо предмету регулювання місцевого самоврядування, сфера застосування, адміністративні санкції за порушення нормативних актів, у тому числі й статуту, що встановлені комуною та провінцією (штраф від 25 € до 500 €), та багато іншого.

У ст. 6 Частини I чітко вказується на необхідності приймати статути територіальних спільнот відповідними радами на публічних засіданнях шляхом відкритого голосування (потрібно набрати дві третіх голосів призначених радників ради - рівномірно розподілених представників від більшості та від опозиції у раді [75, с. 179]), котрі запроваджують основні правила організації суб'єкта місцевого самоврядування, зокрема визначають повноваження місцевих органів влади та форми гарантій участі меншин, методи реалізації представництва суб'єкта місцевого

самоврядування (у т. ч. й у судових органах). Статутом також встановлюються загальні критерії щодо організації управління, форми співпраці між комунами та провінціями, громадська участь, децентралізація, доступ громадян до інформації та адміністративних послуг, герб і прапор територіальної спільноти, а також і інші додаткові питання, що передбачені TUEL [13].

Також у статуті повинна бути наявна норма гендерної участі щодо забезпечення умов рівних можливостей між чоловіками та жінками, а також щодо гарантій присутності обох статей у радах і невиборних колегіальних органах комун та провінцій, їх структурно-організаційних елементів, установах та компаніях.

Не менш важливою є норма про те, що робити, якщо не досягнуто потрібної кількості голосів за прийняття статуту: голосування повторюється на наступних сесіях ради, які проводяться упродовж не більше 30 днів, до того часу, поки на підтримку проєкту статуту не проголосує абсолютна більшість радників.

У цій же статті наголошується на неухильному опублікуванні затвердженого статуту (часові рамки – 30 днів) у офіційному бюлетені регіону та преторському реєстрі органу місцевого самоврядування, після чого надсилається до Міністра внутрішніх справ для включення статуту в Офіційний збірник статутів. Набрання чинності статуту набуває через 30 днів після розміщення у преторському реєстрі органу місцевого самоврядування [13].

Ст. 8 Частини I встановлюється визнання цінності та сприяння місцевими органами влади комун форм громадської участі у місцевому управлінні, що, у свою чергу, регламентується статутами. Статутом повинні бути визначені обов'язкові форми громадської участі, а саме: консультації з населенням, процедури прийому звернень, петицій і пропозицій від окремих громадян або об'єднань громадян, спрямованих на їх залучення у справи управління комуною, забезпечення найкращого захисту колективних інтересів і гарантій їх своєчасного розгляду [13]. Додатковою формою, яка може бути передбачена в статутах, є проведення місцевих референдумів, що здійснюється на вимогу достатньої кількості громадян.

Порівнюючи значення статуту у діяльності суб'єктів місцевого самоврядування в Україні та Італійській Республіці, можемо виділити схожі та відмінні характеристики даної проблематики (див. Дод. Б).

Схожим є зміст нормативно-правового регулювання статутного права, зокрема наявні на конституційному та законодавчому рівні акцентовано на значущості та дієвості статуту як «локальної конституції», що враховує специфіку окремого місцевого населення та виконує самоврядну функцію органів місцевого самоврядування у виборі форм самоствердження та самореалізації місцевих одиниць та форм участі громадян у їх межах. Проте відмінним є ступінь такої значущості та необхідності прийняття даного нормативно-правового акту (в Україні його затвердження є на розсуд органів місцевого самоврядування), процедури затвердження, реєстрації та обнародування, а також на нормативно-правовому рівні визначення особливостей набрання дії статуту, яким регулюються суспільні відносини на місцях, зокрема в Італії є наявними на відміну від України.

Тому припускаємо, що ті громади, котрі не використовують дане право, то вони не сприяють формуванню високого рівня активності та демократичності громадянського суспільства, оскільки без статуту, ймовірніше за все, місцеве населення не зможе бути ознайомленим та брати участь у вирішенні проблем місцевого значення.

Що стосується Німеччини (ФРН), то це федеративна республіка, місцеве самоврядування якої поділяється на округи та муніципалітети. Кожна федеральна земля має право вирішувати питання організації місцевого самоврядування по своєму, а федеральний центр не має права втручатись у це питання. Тому правова база для функціонування місцевого самоврядування – це закони федеральних земель. Єдиний законодавчий акт федерального рівня – це ст. 28 Основного Закону, якою проголошується, що муніципальні об'єднання мають право на місцеве самоврядування у межах власного статуту та відповідно до закону, а держава зобов'язана це право надати [10].

Німецьким муніципалітетам властива автономність, що схожа на автономію українських громад, зокрема можливість реалізовувати владу на локальному рівні, здійснювати управління організаційною структурою місцевої одиниці, приймати локальні правові норми (у т. ч., й статутні) та місцеві бюджети, мати власну податкову політику тощо [76, с. 121].

Статутне право регламентоване ст. 7 Муніципального кодексу Північної Рейн-Вестфалії (нім. Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)), де зазначається, що статут повинен принаймні регулювати те, що «зарезервовано» для статуту відповідно до положень цього кодексу (до прикладу, передбачення у статуті підключення до водопроводу для власності на своїй території), а також процедурні питання форм участі громадян (наприклад, ст. 26 зазначається необхідна кількість підписів жителів для проведення місцевої ініціативи відповідно до чисельності окремого муніципалітету) [9].

Виявляється, що статuti є юридично обов'язковими, оскільки мають на меті змінити правову ситуацію за допомогою спеціальних правил щодо здійснення широкої свободи організації, що можуть бути встановлені для окремої місцевої одиниці, та вводяться в дію адміністративною одиницею в односторонньому порядку, тому не потрібно їх узгоджувати за взаємною домовленістю зі більш високими рівнями державного управління. Вони є частиною обов'язкового публічного права і є законами в матеріальному сенсі. Зокрема, ОМС зв'язані статутом і не можуть відступати від нього, якщо це не передбачено ним самим в окремих випадках.

ОМС може приймати різні статuti (господарський статут, статут про міську забудову тощо), але основним статутом є конституційний, який доповнює визначене законом про місцеве самоврядування комунальне право специфічними локальними правилами. Положення статуту, як правило мають абстрактно-загальний характер [8, с. 319]. Абстрактність зумовлюється регулюванням статутом великої кількості потенційних майбутніх випадків, а загальність – регулюванням групи осіб, що не визначені чи не можуть бути детально визначені на момент затвердження статуту.

Статути, з іншого боку, видаються підрозділами, які можуть бути розміщені у своєрідній «проміжній сфері» [8, с. 320]: з одного боку, вони є частиною державного управління, а з іншого - мають особливий ступінь організаційної автономії порівняно зі безпосереднім державним управлінням. Не існує суперечностей, як в Українській правовій системі, щодо того, чи є адміністративно-територіальна одиниця юридичною особою. У ФРН ті, хто видають статути є юридичними особами публічного права.

Основною диферентною ознакою, що відрізняє статути від ордонансів (правових актів вищих державних органів), які обидва є похідними правовими нормами, те, що статути не потребують спеціального правового дозволу. Це пояснюється тим, що на відміну від нормативних актів статути видаються демократично обраними органами ОМС чи іншої юридичної особи з правом на самоврядування. Зі наданням статутної компетенції відповідна юридична особа отримує власну сферу законодавства, яка легітимізується через демократичне обґрунтування статутного органу.

Можна виділити наступні переваги використання німецького статуту, які є близькими до українських [8, с. 320-321]:

1. У порівнянні зі загальнодержавним законодавством, місцеві законодавці мають змогу оперативніше реагувати на конкретну потребу, коригуючи положення у статуті.

2. Кількість осіб, які підпадають під дію статутів та інших локальних нормативно-правових актів, зазвичай значно менша, а ніж у парламентських законах.

3. Зменшення «дистанції між законодавцем та адресатом норми», що відкриває додаткові можливості для активізації участі суб'єктів права в законодавстві. Це стосується, насамперед, спеціальних прав участі, які також можуть покращити прийняття місцевим населенням норм і підвищити готовність дотримуватись статутних норм.

4. Мережа великої кількості суверенів більш стійка до внутрішніх (зловживання владою) і зовнішніх (підбивні рухи, протести) впливів, і тому це сприяє політичній стабільності країни в цілому.

Законодавча процедура прийняття статутів відсутня, проте можна виділити наступні принципи відповідно до різних положень організаційних законів [8, с. 322-323]:

1. Принцип статутної ініціативи, що, як правило, може здійснюватись особою, яка має право подавати заяви щодо обговорення та прийняття статуту. У муніципальній раді – усі її члени.

2. Принцип участі громадськості та інших зацікавлених сторін у межах процедури підготовки та прийняття статуту.

3. Принцип прийняття рішення щодо статуту. Органом, що приймає рішення щодо статуту, зазвичай є вищий орган прийняття рішень законодавчої одиниці муніципалітету – муніципальна рада. Той факт, що статuti приймаються більшістю від складу ради, враховує їх загальну чинність.

4. Принцип опублікування, який полягає в тому, що прийнятий текст статуту є офіційно засвідченим, та набирає чинність на наступний день з моменту його опублікування (якщо інше не передбачено законом), шляхи якого залежать від групи осіб, на яких поширюється дія статуту, які повинні мати можливість легко ознайомитись зі змістом статуту (у невеликих муніципалітетах може бути достатньо повідомлення, у великих - щоденні газети, але перш за все інтернет-портали муніципалітетів).

5. Зобов'язання щодо схвалення, повідомлення та подання до державних органів. Цей превентивний контроль стосується статутів головних муніципалітетів, що спрямований на забезпечення їх законності.

У Німеччині, окрім дозволу на превентивний контроль, можливим є дозвіл на репресивне втручання, аж до скасування статуту державною владою. Проте

найважливішою формою законодавчого контролю є судовий [8, с. 325-326], який покликаний вирішити ситуацію, якщо статут порушує вищий федеральний закон.

Згідно з абзацом 2 статті 7 GO, муніципалітет має право накладати штрафи за навмисні та недбалі порушення статутних норм. Детальна процедура притягнення до відповідальності та правового захисту базується на Законі про адміністративні правопорушення (OWiG).

У порівнянні з німецькими статутами (див. Дод. Б), українське статутне право також гарантоване законодавчими нормами та приймається більшістю від складу відповідної ради. Диференціація проявляється у функціональному призначенні, обов'язковості прийняття, процедурі реєстрації, процедурі обнародування, набрання чинності, наявності адміністративних санкцій за порушення статутних норм, як у випадку з Італійською Республікою.

Перейдемо до аналізу англосаксонської моделі особливостей здійснення місцевого самоврядування, представниками якої є США, Велика Британія та інші держави.

У умовах федерації організація місцевого управління в США складає предмет відання кожного з 50 штатів; в кожному штаті є свої муніципальні одиниці. Місцеве управління в США характеризується широкою децентралізацією, визначеною незалежністю муніципалітетів від центрального уряду і навіть від штатів, відсутністю прямого підкорення органів місцевого управління державної влади

У Конституції Сполучених Штатів Америки відсутні прямі положення, що визначають, що регулювання організації місцевого управління відноситься до компетенції штатів. Як відомо, Конституція США встановлює лише виняткові повноваження центральних органів влади і визнає, що всі інші питання відносяться до компетенції штатів.

Найбільший обсяг правового регулювання місцевого самоврядування посідає законодавство штатів. До його джерел відносяться Конституції штатів (деякі з них проголошують право населення на місцеве самоврядування), акти їх легіслатур (перш

за все, муніципальні кодекси, прийняті в багатьох штатах), акти виконавчої влади штату (губернаторів, департаментів, інших відомств), які приймаються в порядку делегованого законодавства та присвячені різним сферам управління.

Місцева правотворчість здійснюється насамперед шляхом ухвалення конкретною адміністративно-територіальною одиницею власної хартії самоврядування (Home Rule Charter). Право на таку хартію встановлюється Конституціями 44 штатів. Однак цим правом мають не всі місцеві одиниці, а лише ті, які визнані інкорпорованими, тобто набули статусу «муніципальних корпорацій». Хартії не повинні суперечити федеральним Конституції та законодавству, а також Конституції та законам відповідного штату.

У США існують муніципальні хартії, які уможливилися зі встановленням «домашнього правління» (англ. «home rule») - основний юридичний засіб, за допомогою якого муніципалітети отримують певну міру свободи від державного контролю у публічно-владних відносинах, автономність у розв'язанні місцевих проблем та аспектів, зокрема якими можуть бути організаційна структура влади, фінансова політика, кадровий менеджмент, взаємодія з місцевим населенням муніципалітету тощо.

У Сполучених Штатах хартії створюються по-різному в різних штатах або навіть в межах одного штату. Вони встановлюються або безпосередньо законодавчим органом штату за допомогою місцевого законодавства, або опосередковано згідно зі загальним законом про муніципальні корпорації, як правило, після того, як запропонований статут був проголосований на референдумі населення.

Муніципальний статут є основним документом, який визначає організацію, повноваження, функції та основні процедури міської влади. Можна висунути різні теоретичні аргументи на користь самоуправління. По-перше, у тій мірі, в якій муніципалітети прийматимуть і здійснюватимуть повноваження самоврядування, законодавчий орган штату та губернатор матимуть більше часу приділяти справам загальнодержавного значення.

По-друге, «домашнє правління» не тільки має зменшити втручання штату та втручання у внутрішні справи міст, але й зменшити його.

По-третє, це має дозволити муніципалітетам ініціювати негайні дії для вирішення своїх специфічних місцевих проблем, не чекаючи дозволу законодавчого органу штату.

По-четверте, самоврядування може мати певну психологічну перевагу, оскільки воно може сприяти розвитку почуття громадянської відповідальності у місцевих громадян [11, с. 270-272].

Отже, порівняти українське та американське статутне право (див. Дод. В) є важкою справою в силу, насамперед, різного державного устрою, що зумовлює розмежування у змісті, правовим та процедурним нормам статутного регулювання. Схожим є лише необов'язковий характер прийняття статуту в Україні чи хартії в США.

У Великобританії (Сполученому Королівству), яка є конституційною монархією зі парламентською системою управління, відсутній чинний кодифікований Основний Закон. Місьцеве самоврядування поділяється на 3 рівні: графства, в яких утворені округи, які, у свою чергу, розділені на приходи.

Англійські парламентські акти бувають 2 типів: публічні та приватні. Публічні акти поширюються на все Сполучене Королівство або низку її складових країн – Англії, Шотландії, Уельсу та Північної Ірландії. Приватні акти є місцевими та приватними (англ. local and personal acts) за своєю дією, адресатом яких є конкретна адміністративно-територіальна одиниця [48, с. 79-80], вони надають особливі повноваження місцевим органам влади або роблять винятки зі закону в певних регіонах.

Місьцеві акти, як правило, запитуються місцевими органами влади, які можуть вимагати додаткових повноважень, щоб дозволити їм керувати або контролювати проблеми, що виникають у їхній місцевості. Одним із таких прикладів є Акт про

підтвердження тимчасового розпорядження Міністерства житлового будівництва та місцевого самоврядування (парки та відкриті простори Великого Лондона) 1967 року.

Статут починає своє життя як законопроект (англ. *bill*), який повинен пройти обидві палати парламенту для того, щоб стати законом. Якщо Палата лордів не погоджується зі поправками, внесеними Палатою громад, можна застосувати Парламентський акт 1949 року, тому воля Палати громад має перевагу після однорічної затримки. Законопроекти зазвичай доступні на веб-сайті парламенту, а тому можна стежити за їхнім ходом на різних етапах.

Стандартна процедура Палати громад відбувається наступним чином:

1. Перше читання – офіційне оголошення про представлення законопроекту.
2. Друге читання – стадія дебатів, на якій обговорюється мета законопроекту.
3. Етап комітету – зазвичай створюється постійний комітет для розгляду законопроекту пункт за пунктом.
4. Стадія звіту – розгляд законопроекту в редакції комітету; можуть бути додані нові правки.
5. Третє читання – палата розглядає правки та дозволяє чи не дозволяє перейти до наступної палати; не можна вносити суттєві коригування.

Стандартна процедура Палати лордів в основному така ж, як і в Палаті громад. Однак після другого читання в Палаті лордів законопроекти передається на розгляд комітету усієї Палати.

6. Королівська згода. Коли законопроект проходить усі етапи в обох палатах, монарх підписує законопроект, і він стає актом парламенту. Дата королівської згоди публікується в Акті [12].

Закон може набути чинності негайно, на певну дату в майбутньому або поетапно. Іноді конкретна дата не вказується, а час залишається на розсуд державного секретаря відповідного урядового департаменту. Незважаючи на те, що парламент не несе відповідальності за виконання законодавства, його комітети можуть

досліджувати, наскільки добре закон виконується урядом і який ефект має новий закон. Це відомо під назвою «постзаконодавчий контроль» [14].

Отже компаративний аналіз правового підґрунтя в Україні та Великій Британії, яка складається зі чотирьох адміністративно-політичних частин («історичних країн»: Англії, Уельсу, Шотландії та Північної Ірландії), засвідчив кардинальні відмінні сторони, при чому майже за всіма обраними критеріями (див. Дод. В) які спричинені, перш за все, формою державного правління та типом системою управління. Винятком слугує лише характер даного документу: хоч вони обидва факультативні, тобто приймаються на розсуд місцевих органів влади, проте процедура ухвалення відрізняється у двох країнах. Англійський досвід корисний для України наявністю «постзаконодавчого» контролю, тобто можливості відслідковувати комітетами парламенту, котрі приймали місцеві акти, ступінь, якість та ефективність від реалізації даного акту.

Попри помітну відмінність підходів до правового регулювання здійснення місцевого самоуправління муніципальними структурами у різних державах, у цілому установчий документ (статут муніципальної спільноти) відіграє значиму роль у окресленні правового поля діяльності органів місцевого самоуправління за допомогою норм, механізмів, процедур, які полягають у збалансуванні повноважень та обов'язків та автономності муніципальної спільноти та державної політики і законодавчих актів органів державної влади. У даному випадку вбачається привабливість статуту громади як інструменту самореферентності громади, який потенційно здатний забезпечити її саморегулювання та самоорганізацію, наявність обмежувальних заходів втручання державних органів тощо.

3.2 Рекомендації щодо вдосконалення статуту територіальної громади як ефективного інструменту дієздатності громади

Ми притримуємося позиції, що статут територіальної громади потрібен стати обов'язковим структурним компонентом нормативно-правового регулювання

локальної демократії, який, більше того, забезпечить довготривалість, систематизованість, дієздатність та стратегічну розмаїтість напрямів діяльності суб'єктів місцевого самоврядування усередині різноманітних окремих територіальних громад відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Ураховуючи те, що статут громади за своєю сутністю є конституцією для громад та їх жителів, хоч і на локальному рівні, він є основою для ефективної діяльності громад, елементом локальної партисипативної демократії, коли жителі громад мають змогу брати участь у формуванні та реалізації публічної політики на рівні громади, а також є інструментом, який регламентує взаємовідносини органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб між собою та органами державної влади, взаємодію з мешканцями громади. Саме тому вважаємо, що «затвердження статуту територіальної громади» повинно розміщуватись на першому місці у даному списку замість 48-го, а «затвердження регламенту відповідної ради», який займав перше місце у статті, - на другому або ж як підпункт першого пункту. Це виглядатиме так: «...1. затвердження статуту...» і «1.1. затвердження регламенту...» [31 с. 127].

Необхідно змінити зміст у тих частинах статей Закону, що регулює місцеве самоврядування у державі, де міститься положення зі посиланням на статут територіальної громади в цілому, на більш конкретну правову норму, котра би відсилала до додатку до статуту територіальної громади, за допомогою якого чітко та систематизовано реалізувалось би впорядкування низки складних питань, у тому числі й алгоритму організації та проведення, варіативних форм прямої демократії на місцевому рівні, а також деталізувати регулювання статутних норм стосовно лише тих форм місцевої демократії, регламентація яких на законодавчому рівні віднесена до предмету відання статутів [26, с. 142-144].

Ураховуючи усі наведені вище факти, переконані, що обов'язковість статуту потребує законодавчого закріплення зі внесенням змін [24, с. 397] до ч. 1 ст. 19 цього ж Закону: замість «...представницький орган місцевого самоврядування може прийняти статут територіальної громади села, селища міста» зазначити

«...представницький орган місцевого самоврядування повинен прийняти статут територіальної громади села, селища міста».

Доцільним є затвердження законодавцями у цій же статті Закону нормативного положення про набування чинності дії статуту територіальної громади не з моменту їх реєстрації у відповідному державному органі (прямо непередбачено законодавством, але є прикладною тенденцією [39, с. 18]), а з моменту їх офіційного обнародування [32, с. 205]. Перевага цієї норми полягає, перш за все, у сприянні транспарентної діяльності органів місцевого самоврядування, які функціонують для вирішення проблем місцевого характеру, задоволення інтересів мешканців громади та розвитку громади в цілому, а також поінформованості жителів про власні права та інструменти участі у формуванні та реалізації публічної політики на локальному рівні.

Проаналізувавши нормотворчу діяльність місцевих органів влади на рівні громади, хочемо зазначити, що алгоритм реалізації інструментів локальної демократії на правовому рівні у територіальних громадах Чернівецької області закріплений у відповідному Положенні про відповідну форму місцевої демократії (хоч це й не передбачено чинним законодавством) та рідше у статутах громад, у яких поверхово описані загальні засади організації та проведення різноманітних форм прямої демократії, залишаючи певні прогалини в регулюванні.

Тому доречним є конкретизація певних положень на законодавчому рівні у ст. 7, ст. 8, ст. 9, ст. 13 та ст. 14 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що стосується порядку підготовки та проведення форм місцевої демократії (місцеві референдуми, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, органи самоорганізації населення). У цьому випадку законодавцю варто вказати, що даний порядок повинен регулюватись відповідним Положенням про ту чи іншу форму локальної демократії, яке є додатком до статуту територіальної громади та впорядковує питання визначення суб'єктів нормотворчої ініціативи, алгоритм ініціювання відповідної форми, кількості та термінів збирання підписів на її підтримку, реєстрації даної ініціативи, порядку організації та

проведення (у тому числі й зазначення обов'язкових юридичних наслідків), розгляд та обнародування підсумків проведення певної форми локальної демократії.

Ухвалення відповідного Положення про підготовку та проведення певної форми прямого волевиявлення як додатку до статуту територіальної громади сприятиме утвердженню засад партисипативної демократії. Адже це не лише дозволить жителям певної територіальної громади брати більш активну участь у реалізації місцевого самоврядування, а й посилить їхню відповідальність за стан справ у територіальній громаді. Більше того, це уможливить зняття звинувачень у сторону депутатів відповідної ради територіальної громади у тому разі, якщо таке Положення не було прийняте радою від моменту набрання чинності Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [43, с. 25-26].

Щодо змістовного наповнення, то оскільки статут повинен бути зрозумілим для жителів територіальної громади, написаним простою мовою та не переобтяженим непотрібними положеннями.

Не менш важливим є окреслення більш конкретної специфіки статуту у статті про його місце у системі локальних актів, зокрема означення його актом прямої дії, який має вищу юридичну силу з-поміж інших актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також у разі протиріччя інших актів положенням статуту, керуватись виключно статутними положеннями [37, с. 22-23].

Введення у статут окремих статей у розділі про права, обов'язки та гарантії прав членів територіальної громади про відповідальність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, членів територіальної громади за порушення статутних норм, як можливий варіант форми відповідальності є введення адміністративних санкцій (штрафів) за порушення положень статуту, як у випадку інших представників (Італійської Республіки та Німеччини) континентальної моделі місцевого самоврядування, представником якої також вважається Україна. Таке нововведення сприяє покращенню рольового статусу, підвищенню значення статуту територіальної громади як «місцевої конституції».

Розділ статуту про звітування органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб потребує доповнення у частині звітування відповідного голови, звітування депутатів ради та звітування старости перед територіальною громадою, зокрема вказання можливості пропозицій та рекомендацій від членів територіальної громади за результатами звітування та врахування їх у діяльності. Відсутність даних положень вважаємо як доповідь в один бік, без зворотного зв'язку від слухачів, без можливості висловити пропозиції щодо покращення ефективності діяльності місцевої влади стосовно вирішення питань місцевого значення, що може розцінюватись як зневажливість зі сторони місцевої влади до думок членів територіальної громади, заради яких вона покликана діяти та завдяки яким отримала право здійснювати місцеве самоврядування та відповідні владні повноваження.

Можливим є також введення положення у розділі статуту про заключні положення норми про те, що день набуття чинності статуту територіальної громади може вважатись муніципальним святом – Днем Статуту відповідної територіальної громади, який буде проводитися щорічно в одну і ту саму дату на території територіальної громади. Ми вбачаємо у такий спосіб проголошення величезного значення статуту для розвитку територіальної громади, а також сприяння консолідованості, єдності усіх жителів різних населених пунктів, що входять до складу територіальної громади. Адже статут територіальної громади апріорі є оберегом локальної демократії та гарантом соборності окремої територіальної громади, та забезпечує захист прав, свобод та законних інтересів членів територіальної громади.

Для спрощення сприйняття та застосування статутними положеннями як органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, так і місцевими жителями громади, необхідним є чітка рубрикація та логічна послідовність внутрішньої побудови статуту громади, що дозволить оперативно та доступно знаходити необхідні їм документи та інформацію, використовуючи правильно підібрані заголовки частин та підзаголовки статей [17, с. 81]. Саме тому варто уникати

занадто складних та надто деталізованих частин, які ускладнюють застосування цього нормативно-правового акту, при рубрикації статуту громади, адже є значним випробуванням, викликом є використання статутів органів місцевого самоврядування з громіздкою кількістю структурних елементів статуту, зокрема, розділів, підрозділів, глав, статей, параграфів, пунктів, підпунктів тощо.

Пропонуємо органам місцевої влади встановити чіткі «правила гри» у статуті територіальної громади, налагодити ефективні партнерські взаємовідносини зі залученням на постійній основі мешканців територіальної громади до обговорення та вирішення місцевих проблем, відновити довіру останніх до місцевої влади. Навіть, якщо у випадку, коли жителі громади не до кінця розуміють значення статуту як провідного нормативно-правового акту в системі актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб чи можливо не сприймають деякі положення статуту, тоді найкращим вирішенням даної ситуації є проведення консультацій, додаткових зустрічей зі жителями громади, що полягають у пошуку консенсусу та спільного бачення з прийняттям статуту громади нових відносин між органами місцевого самоврядування та членами територіальної громади [71, с. 84-86].

Необхідним є усвідомлення органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, що наявність статуту територіальної громади, який має стати провідним джерелом муніципального права, уможливить знищення юридичних колізій, прогалин у регулюванні правових аспектів організації та здійснення місцевого самоврядування місцевими органами влади в Україні.

Окремо визначимо потенційні переваги статутів територіальних громад, які зацентрують увагу на значимості та цінності даного акту:

1. Статут територіальної громади є і повинна бути «місцевою (локальною) конституцією (хартією)», яка би стала основою для подальшої нормотворчої діяльності, осередком для окреслення прав, обов'язків, гарантій та відповідальності як органів місцевого самоврядування, так і членів територіальної громади, обсяг та зміст котрих, тим не менш, не повинен суперечити Конституції та законам України.

Більше того, він може стати реалізованим правом на свободу вибору напряму (курсу) розвитку територіальної громади відповідно до місцевих особливостей, на самостійність у виборі стратегії розвитку, стилю та характеру здійснення місцевого самоврядування в межах конкретної територіальної громади.

2. Статут територіальної громади як джерело муніципального права послужить у майбутньому як передумовою формування дієспроможної відповідної територіальної громади, інтенсифікації інтенцій для розвитку її результативної нормотворчої діяльності, у той час, як прикладна площина застосування статуту надасть змогу оперативно та продуктивно користуватись власним ресурсним забезпечуванням, наявним потенціалом (фінансовим, культурно-історичним і т. п.), властивим цій громаді, а також концентрації органів місцевого самоврядування на задоволенні насущних потреб та проблем членів територіальної громади, на високоякісних показниках надання різноманітних послуг місцевому населенню, на сприянні процесу рурбанізації, здебільшого мова йде про залучення жителів сіл/селища до міської культури, вирівнювання якісних характеристик рівнів життя міського та сільського/селищного населення [22, с. 202-203].

3. Статут територіальної громади є інструментом максимізації активності та залучення значної частки жителів відповідної територіальної громади до локальної нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування, результати якої прямо впливають на їх життя та розвиток громади в цілому.

4. Цінність статуту територіальної громади визначається його соціальною роллю, яка передбачає регулювання та саморегуляцію локальної нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також гармонізацію інтересів та відносин, пов'язаних із їх задоволенням, територіальної громади та їх членів.

5. Статут територіальної громади має стати так званим «кодіфікатором», який покликаний систематизувати велику кількість нормативно-правових акти через переробку, узагальнення та узгодження наявних правових норм різноманітних актів,

у логічно-послідовний нормативно-правовий акт системного та комплексного регулювання відповідних відносин на локальному рівні.

6. Статут територіальної громади зобов'язаний постати як акт волевиявлення жителів певної територіальної громади, а не примхою, настановою зі сторони виконавчих органів влади, що свідчитиме про безсумнівну незалежність місцевого самоврядування від неправомірного втручання державних органів [15, с. 90-91], а також про здатність місцевого населення самостійно обирати мету діяльності територіальної громади та мобілізацію зусиль та ресурсів, які необхідні для втілення її у життя.

7. Розгляд статуту територіальної громади з символічної точки зору дозволить визначити його як символ єдності членів та місцевої влади усередині громади, де права кожного дотримуються та шануються, де кожен відчуватиме себе частиною громади, причетним до прийняття суспільно значимих рішень на рівні громади, а також де відроджуються цінності колегіального вирішення місцевих справ на низовому рівні. Статут, герб та емблема громади символізують її владу, а також консолідованість місцевого населення різних населених пунктів, легітимність чинної місцевої влади членами територіальної громади [77, с. 155].

8. Статут територіальної громади закладає основу для самоідентифікації територіальної громади, стає деякою мірою ідентифікатором громади, тобто тим атрибутом, який характеризується репрезентативністю історичної пам'яті, унікальністю конкретної територіальної громади, за яким можна відразу визначити саме її, що уможливить вирізнення її з-поміж інших громад, розмежує особливості територіальної громади села від територіальної громади селища, та від територіальної громади міста.

9. Статуту територіальної громади притаманний інвестиційна потенціальність, тобто його наявність відкриває більше можливостей для отримання інвестиційних коштів, у тому числі й від Європейського Союзу та інших міжнародних донорів, а ніж за його відсутності. Потенційними інвесторами наявність досконалого статуту

розцінюється як візитівка та один із показників солідності та спроможності для саморозвитку територіальної громади, завдяки чому вирішується, чи вкладати інвестиції та надавати різного роду допомог у розвиток певної територіальної громади [77, с. 155].

Тільки врахувавши та усвідомивши зазначені переваги статуту, можна говорити про обов'язковість наявності статуту територіальної громади як основного нормативно-правового документу у системі актів ОМС.

Підготовка проєкту статуту територіальної громади повинно органічно здійснюватися на основі попередньо розробленої та ухваленої концепції, де буде обґрунтовано необхідність ухвалення такого документу для територіальної громади, охарактеризовано причини ініціалізації, ідеї та основна точка зору стосовно чітко сформульованого спрямування (мета та завдання), осмислення, змісту, наслідків та оцінюванням можливої ефективності дії майбутнього проєкту документу, який є синергічним, що збільшує перспективність, рентабельність та ефективність один одного у системі актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Концепція проєкту статуту територіальної громади має стати як орієнтиром, аналітично-нормативною моделлю, фундаментальним інформативним джерелом, на основі якого ухвалюватиметься рішення щодо доречності упровадження статуту як основного нормативно-правового акту у системі актів ОМС та їх посадових осіб, що враховує специфіку місцевості територіальної громади, регулює правовідносини між різними суб'єктами на території громади та покликаний забезпечити умови для подальшої участі жителів територіальної громади у вирішенні суспільно значущих питань локального характеру.

При розробленні концепції проєкту статуту територіальної громади також доречним є проведення попередньої оцінки ризиків стосовно ймовірного впливу державної політики, законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, від чого залежатиме доцільність та, відповідно, доля майбутнього проєкту статуту громади. Це дозволить окреслити заходи зниження політико-законодавчого впливу на

проект статуту громади та заходи усунення слабких сторін проекту статуту громади, що були виявлені у процесі вивчення місцевих характеристик, що впливають на здійснення місцевого самоврядування на території окремої територіальної громади.

У ході дослідження статутів територіальних громад у Чернівецькій області рекомендуємо оновити їх та внести низку глибинних вкрай необхідних коригувань, аби цей прийнятий радою документ виправдовував функціональне призначення та необхідність такого прийняття взагалі. Адже більшість громад, що зареєстрували та опублікували власні статuti, не враховували місцеву специфіку здійснення права територіальної громади на місцеве самоврядування та дублювали норми Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування» та інших законів, що цілком не притаманне статуту територіальної громади як такому.

Проведений аналіз досвіду статутної автономії органів місцевого самоврядування у зарубіжних країн, репрезентативний континентальним (зокрема, Італійська Республіка, Німеччина) та англосаксонським (зокрема, США, Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії) підходами, що в силу різних політичних систем є дещо непростим у плані його впровадження в умовах української реальності. Можемо висловити припущення, що зі проаналізованих аспектів статутної автономії у різних країнах, мають право на життя принаймні один із них в Україні.

До прикладу, італійська практика цікава для української встановленням обов'язкового характеру прийняття статуту на конституційному рівні та більшого обсягу та конкретності відповідальності за недотримання статутних положень шляхом упровадження адміністративних правопорушень (санкцій), що зменшить випадки неправомірних вчинків, дій чи бездіяльності різних суб'єктів місцевого самоврядування, надасть більшої значимості та офіційності статуту як юридично-правового документу. Підкреслимо, що на конституційному рівні визначене ставлення до статуту як до «місцевої конституції», що упроваджує форму правління, та основні принципи організації та функціонування місцевих органів влади, визначає основні вектори розвитку місцевої одиниці. Також потрібно ввести законодавчу

норму стосовно набрання чинності статуту зі вказанням терміну та умов, після здійснення яких статут вводиться у дії на території місцевої одиниці.

Окрім встановлення адміністративних стягнень за порушення норм статуту, обов'язкового характеру прийняття статуту принаймні на законодавчому рівні та наявністю законодавчої конкретної норми щодо набрання чинності статуту, німецька практика відображає необов'язковість процедури реєстрації статуту, що й можна запозичити для України. Мова йде про те, щоб відмінити на законодавчому рівні неухильну вимогу щодо реєстрації статуту, а замість цього необхідно впровадити порядок надання до територіального управління Міністерства Юстиції України для перевірки його належності процедурних та формальних положень.

Хоч у англосаксонських країнах ухвалення статуту характеризуються факультативним характером, проте вирізняється більшою серйозністю у площині процедурного порядку прийняття. Американський досвід статутного регулювання передбачає визначення на федерально-конституційному рівні цього документу як «місцевої хартії», що приймається шляхом голосування на референдумі місцевим населенням. Тому в українська нормативно-правова база України потребує введення у дію закону про місцеві референдуми, який не є чинний наразі. Це є також актуальним, оскільки у кожному проаналізованому статуті громад Чернівецької області місцевий референдум зазначається як одна із форм безпосередньої участі жителів територіальної громади у вирішенні місцевих проблем, більше того, у деяких статутах громад – як спосіб прийняття змін та доповнень до статуту.

Що стосується англійської практики статутної автономії місцевих одиниць, то варте уваги таке поняття як «постзаконодавчий контроль». В українському варіанті його реалізації може передбачати наявність комітетів чи в організаційній структурі самої територіальної громади чи у структурі територіального управління Міністерства юстиції України, яка буде уповноважена здійснювати моніторинг на предмет результативності та ефективності прийнятого статуту територіальної громади, після якого надає рекомендації щодо його вдосконалення.

ВИСНОВКИ

По-перше, визначено теоретико-методологічні та нормативно-правові засади вивчення поняття «статуту територіальної громади. Наголошено на відмінностях між терміном «акти місцевого самоврядування» та терміном «акти органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб», що розкрито через їх співвідношення цілого до частини.

Виділено універсальні характеристики актів органів місцевого самоврядування, а саме: загальнообов'язковість, компетентність та законність, відповідність юридично-процедурним вимогам їх прийняття, дотримання юридично-технічних вимог при їх розробці та їх опублікування в офіційних друкованих ЗМІ. Було здійснено їх класифікацію за такими критеріями: за суб'єктом нормотворчої діяльності, часовим проміжком дії, територією поширення дії, здійсненням владних повноважень, форми актів, способом їх прийняття та предметом регулювання.

Охарактеризовано та розкрито основні властивості (структурно-функціональна властивість, взаємозалежність та співвідношення підсистем, необхідність врахування усіх ключових груп інтересів, безперервність процесу коригувань власних цілей, наявність причинно-наслідкових взаємозв'язків та взаємозалежностей, системно-ресурсна спрямованість та стратегічна спрямованість) системи актів ОМС як цілісної системи.

У магістерському дослідженні також розкрито на основі огляду підходів різних науковців до трактування базових понять у сфері регулювання здійснення місцевого самоврядування у територіальній громаді, зокрема: «акти місцевого самоврядування», «акти органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб», «локальна нормотворча діяльність», «статут територіальної громади» тощо.

Висвітлено статут територіальної громади як підсистему системи актів ОМС та їх посадових осіб, яка містить в собі структурні елементи, обов'язковість яких обумовлена багатofункціональним значенням, роллю та потенційними можливостями статуту територіальної громади.

По-друге, здійснено аналіз правової регламентації процедур розроблення та затвердження статуту територіальної громади в Україні, а також порядку різних форм безпосереднього волевиявлення щодо змісту та недоліків положень.

Правову базу дослідження статутів територіальних громад складають міжнародно-правові (Європейська хартія місцевого самоврядування та Додатковий протокол до неї) національні (Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад) акти.

Була визначена на основі напрацювань різних дослідників із цього питання стадійність зі відповідними етапами розробки ефективного статуту територіальної громади, що покликана засвідчити рівень його якості як основного нормативно-правового акту органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Розглянуто та розкрито «Методичні рекомендації щодо розроблення статуту територіальної громади» стосовно орієнтованої, лаконічної та логічно-послідовної структури статуту територіальної громади, що слугувало змістовним орієнтиром для подальшого дослідження структури та вмісту статутів територіальних громад Чернівецької області.

Ще одними критеріями дослідження статутів громад Чернівецької області було визначено наявність, належне визначення та ступінь конкретизацій процедур у статуті форм місцевої демократії.

У ході дослідження виявлено, що з 52 територіальних громад Чернівецької області лише 19 ухвалили, зареєстрували та опублікували статути територіальних громад на власних офіційних веб-сайтах громад.

Графічно-зображено у формі таблиці результати аналізу структури даних статутів за критерієм відповідності «Методичним рекомендаціям щодо розроблення статуту територіальної громади».

Дослідження статутів територіальних громад у Чернівецькій області засвідчило, що майже усі з них ідентичні між собою та не дотримуються функціонального

призначення статутів як таких, у тому числі й майже не враховують у них місцеві особливості здійснення місцевого самоврядування, а також містять у собі форми безпосередньої участі жителів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення. Вони перевантажені непотрібною інформативною складовою (довідкова, статистична, демографічна тощо інформація), яка є властивою для паспортів територіальних громад або є дублюванням норм чинного законодавства, або наявністю посилань на неприкріплені до статутів Положення про ту чи іншу форму прямої участі. Одиниці статутів вирізняють оригінальністю положень, враховуючи актуальні тенденції та місцеві особливості місцевого самоврядування.

По-третє, вивчено зарубіжні моделі правового забезпечення підготовки статутів муніципальних утворень у розвинутих країнах світу, а саме в Італійській Республіці, Німеччині, США та Великобританії, а також на основі порівняльного аналізу статутного регулювання обраних країн із Україною визначено їх схожі та відмінні сторони.

Критеріями компаративного аналізу правового підґрунтя статутів за зарубіжних країн та України слугували рольовий статус статуту, його юридична форма та характер, функціональне призначення, шаблі функціонування, процедури затвердження, реєстрації, обнародування та набрання чинності, а також наявність відповідальності за порушення статутних положень.

Результати компаративного дослідження показали, що найбільш схожими зі українським є Італійська Республіка (за шаблями функціонування, правового забезпечення та дещо схожим функціональним призначенням статутів місцевих одиниць) та Німеччина (статутне право також гарантується законодавчо, статут приймається більшістю від загального складу ради органу місцевого самоврядування). У той час, як порівняльний аналіз правового регулювання статутів місцевих одиниць України, США та Великої Британії засвідчив лише одну однакову характеристику – факультативний характер його прийняття.

Зважаючи на практику зарубіжних країн статутного регулювання місцевих одиниць та стан сучасних українських статутів територіальних громад, за доцільне вважаємо рекомендувати встановлення:

- більш конкретних законодавчих положень, що стосуються термінів та умов набрання чинності статуту територіальної громади, а також порядку розроблення та здійснення форм місцевої демократії;

- обов'язкової вимоги, передбаченої законодавством, стосовно ухвалення статуту територіальної громади та визначення обсягу відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування за недотримання статутних положень;

- чітких «правил гри», дієвих механізмів налагодження партнерських взаємовідносин зі місцевим населенням у статуті територіальної громади;

- змістовних положень у статуті територіальної громади щодо більш конкретної специфіки статуту у системі актів ОМС, муніципального свята – Дня Статуту територіальної громади, можливості пропозицій від жителів громади за результатами звітування старости перед територіальною громадою;

- чіткої рубрикації та логічної послідовності внутрішньої побудови статутів територіальних громад;

- етапу підготовки та прийняття концепції проєкту статуту територіальної громади, що передуватиме підготовці проєкту статуту громади;

- норми щодо скасування державної реєстрації (легалізації) статуту територіальної громади

- порядку надання до відповідного територіального управління юстиції з метою перевірки належним чином розроблених процедурних та формальних положень статутів громад;

- «постзаконодавчого контролю», що передбачає здійснення моніторингу результативності та ефективності ухваленого статуту громади комітетами органів місцевого самоврядування чи територіального управління юстиції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Європейська хартія місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року) [Електронний ресурс]. *Ратифікована Законом України № 452/97-ВР від 15.07.97* (редакція від 16.11.2009). *Режим доступу:* https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
2. Конституція України [Електронний ресурс]. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996, № 30, ст. 141 (редакція від 01.01 2020). *Режим доступу:* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад [Електронний ресурс]: *Постанова Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 р. №1150* (редакція від 27.12.2019). *Режим доступу:* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-98-%D0%BF#Text>
4. «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс]: *Закон України від 21 травня 1997 року* (редакція від 10.10.2022). *Режим доступу:* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
5. «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [Електронний ресурс]: *Закон України від 23 вересня 1997 року* (редакція від 16.07.2019). *Режим доступу:* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80#Text>
6. «Про співробітництво територіальних громад» [Електронний ресурс]: *Закон України від 17 червня 2014 року*. *Режим доступу:* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>
7. Coststuzione della Repubblica Italiana [Електронний ресурс]. - 65 р. *Режим доступу:* https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Costituzione_della_Repubblica_italiana.pdf

8. Ellerbrok T. Die öffentlich-rechtliche Satzung [Електронний ресурс]. - 2022. - ZJS 3. - P. 319-326. *Режим доступу:* https://www.zjs-online.com/dat/artikel/2022_3_1623.pdf

9. Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) [Електронний доступ] / *Geltende Gesetze und Verordnungen (SGV. NRW.) mit Stand vom 12.11.2022.* *Режим доступу:* https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?sg=0&menu=1&bes_id=6784&aufgehoben=N&anw_nr=2

10. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland [Електронний доступ]. *Режим доступу:* <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>

11. Kenneth E. Vanlandingham, Municipal Home Rule in the United States [Електронний доступ], 10 Wm. & Mary L. Rev. 269 (1968). – P. 269-314. *Режим доступу:* <https://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol10/iss2/2>

12. Legislation [Електронний доступ]: The Faculty of Law, University of Oxford. *Режим доступу:* <https://www.law.ox.ac.uk/legal-research-and-mooting-skills-programme/legislation>

13. Testo Unico degli Enti Locali [Електронний ресурс]:Portale Normattiva.. *Режим доступу:* <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2000-08-18;267!vig=>

14. What is an Act of Parliament? [Електронний доступ]: UK Parliament *Режим доступу:* <https://www.parliament.uk/about/how/laws/acts/>

15. Баєва Л.В. Тенденції, розвиток та використання муніципального статутного права в Україні [Електронний ресурс] / *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки.* – 2015. – Випуск 5. - Том 2. С. 88-92. *Режим доступу:* http://eir.zntu.edu.ua/bitstream/123456789/865/1/Bayeva_Trends_in_the_development.pdf

16. Бальцій Ю.Ю. Правова природа статутів територіальних громад [Електронний ресурс] / *Актуальні проблеми держави і права.* – 2009. – Вип. 45. – С. 260-267. *Режим доступу:* <http://www.apdp.in.ua/v45/51.pdf>
17. Батанов О.В., Чудик Н.О. Структура статуту територіальної громади та її елементи: проблеми теорії та практики [Електронний ресурс] / *Часопис Київ. ун-ту права.* – 2012. – №2. С. 80-85. *Режим доступу:* http://kul.kiev.ua/images/chasop/2012_2/80.pdf
18. Бойко О.П. Перспективи законодавчого забезпечення розвитку форм безпосередньої демократії [Електронний ресурс] / *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління.* – 2019. – Том 30 (69) №5. С. 23-28. *Режим доступу:* http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/5_2019/7.pdf
19. Врегулювання механізмів участі громадян в управлінні громадою [Електронний ресурс] / *Ігор Абрам'юк, Анатолій Ткачук.* – К.: Легальний статус, 2011. – 64 с. *Режим доступу:* http://www.regionet.org.ua/files/07.Regulation_of_mechanisms_citizens_participation_community_Abramyuk_2011_UA.pdf
20. Гусяк М.П. Статути як джерела права: теоретико-правовий аналіз [Електронний ресурс] / *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ.* – 2018. – №4. С. 192-202. *Режим доступу:* <https://scientbul.naiu.kiev.ua/index.php/scientbul/article/view/982/993>
21. Загальна інформація про громади Чернівецької області [Електронний ресурс]: Офіційний веб-сайт «Децентралізація». *Режим доступу:* <https://decentralization.gov.ua/areas/0372/gromadu>
22. Зайцева І.О. Муніципальна статутна нормотворчість в Україні: теоретико-методологічні проблеми становлення та розвитку [Електронний ресурс] / *Вісник Маріупольського державного університету. Сер.: Право.* – 2013. – Вип. 5. – С. 201-206. *Режим доступу:* http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10

&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Vmdu_pr_2013_5_38

23. Ідесіс І.В. Проблемні питання прийняття й реєстрації статутів територіальних громад в Україні [Електронний ресурс] / *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. - 2014. - № 10-2. Т. 1. С. 55-58. *Режим доступу*: https://vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc10-2/part_1/18.pdf

24. Ідесіс І.В. Процесуальні питання прийняття міських статутів: рецепція європейського досвіду [Електронний ресурс] / *Юридичний науковий електронний журнал*. - 2020. - №4. - С. 396-399. *Режим доступу*: http://lsej.org.ua/4_2020/95.pdf

25. Ідесіс І.В. Статути територіальних громад міст: досвід застосування в Україні європейських муніципальних стандартів [Електронний ресурс] / *Правничий часопис Донецького університету*. – 2019. - № 2 (38). - С. 51-58. *Режим доступу*: <https://jpch.donnu.edu.ua/article/view/7848>

26. Ідесіс І.В. Статути територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики: дис. ... канд. юрид. наук [Електронний ресурс]. – Ужгород, 2016. – 222 с. *Режим доступу*: <https://www.uzhnu.edu.ua/uk/infocentre/get/9185>

27. Калиновська Т. О. Класифікація правових актів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / *Право України*. – 2009. - № 10. - С. 219-224. *Режим доступу*: <http://dspace.nbu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/28700/29-Kalinovska.pdf?sequence=1>

28. Калиновська Т.О. Поняття нормативно-правових актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, їх юридична природа та ознаки [Електронний ресурс] / *Часопис Київського ун-ту права*. – 2009. - № 4. - С. 168-175. *Режим доступу*: <http://dspace.nbu.gov.ua/handle/123456789/22717>

29. Камардіна Ю.В. Статут територіальної громади: правова природа, функції і значення як джерела муніципального права [Електронний ресурс] / *Актуальні проблеми науки та освіти: збір. матеріалів XXII підсумк. наук.-практ. конференції*

викладачів МДУ. – Маріуполь: МДУ, 2021. - С. 51-53. *Режим доступу:* https://mdu.in.ua/Nauch/Konf/2021/zbirka_aktualni_problemi_nauki_ta_osviti_2021.pdf#page=51

30. Кириченко Ю.М. Статут територіальної громади як ефективний засіб локальної саморегуляції та самоуправління [Електронний ресурс] / *Держава та регіони. Серія: Право.* – 2020. - № 3 (69). С. 18-22. *Режим доступу:* http://www.law.stateandregions.zp.ua/archive/3_2020/5.pdf

31. Кісловський А.В. Правове регулювання прийняття статутів територіальних громад [Електронний ресурс] / *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. Сер. Юридичні науки.* - 2019. - № 1. С. 122-132. *Режим доступу:* [http://zt.knute.edu.ua/files/2019/01\(102\)/14.pdf](http://zt.knute.edu.ua/files/2019/01(102)/14.pdf)

32. Кісловський А.В. Розробка та прийняття статутів територіальних громад міст в Україні: проблеми теорії та практики: дис. ... д-ра філософії [Електронний ресурс]. – Запоріжжя, 2020. – 244 с. *Режим доступу:* http://phd.znu.edu.ua/page/PhD/Kislovskyi_dis.pdf

33. Кісловський А.В. Стадії нормотворчого процесу щодо статутів територіальних громад міст в Україні [Електронний ресурс] / *Jurnalul Juridic Național: teorie și practică.* - 2019. - № 1. С. 46-49. *Режим доступу:* <http://www.jurnaluljuridic.md/index.php/main/article/view/470/422>

34. Локальна ідентичність і об'єднані територіальні громади (видання друге, виправлене та доповнене): навч. посібник [Електронний ресурс] / *Я. Коменко, А. Ткачук.* – К.: ТОВ «Видавництво «ЮСТОН», 2018. – 56 с. *Режим доступу:* https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/451/web_book_Lokalna_identich-PRN_148x210_2-e-v.pdf

35. Методичні рекомендації щодо розроблення Статуту територіальної громади [Електронний ресурс] / *Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.* – Київ, 2018. – 100 с. *Режим доступу:*

https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/02/Recommend_FINAL_traven-2019.pdf

36. Місцеве самоврядування у громаді: практичний посібник для депутатів місцевих рад та активістів громад [Електронний ресурс] / за редакцією А. Ткачука. – К, Інститут громадянського суспільства, ТОВ «ЛЕСТА». - 2004. 280 с. *Режим доступу:* <http://ccc-tck.org.ua/eng/download/library/24/>

37. Модельний статут територіальної громади міста [Електронний ресурс] / Крупник А.С., Калашнікова О.Є., Кіщенко В.В. – Одеса ПП «Євродрук». - 2016. - 224 с. *Режим доступу:* https://issuu.com/annatrepalyuk/docs/_____?utm_medium=referral&utm_source=samoorg.com.ua

38. Монастирський Г.Л. Статут територіальної громади як основа організації муніципального управління [Електронний ресурс] / *Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє: зб. наук. пр.* – Т., 2007. – С. 204-211. *Режим доступу:* <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/26723/1/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%80%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D0%B9%20%D0%93.pdf>

39. Муніципальне право України: Підручник [Електронний ресурс] / *Погорілко В.Ф., Фрицький О.Ф., Баймуратов М.О. та ін.* – К.: Юрінком Інтер, 2001. - 352 с. *Режим доступу:* <https://westudents.com.ua/glavy/65523--3-djerela-muntsipalnogo-prava-ukrani.html>

40. Наумова К.І. Нормативно-правові акти місцевого самоврядування: поняття та види [Електронний ресурс] / *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право».* – 2014. – Вип. 26. С. 63-66. *Режим доступу:* <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/7844/1/%d0%9d%d0%9e%d0%a0%d0%9c%d0%90%d0%a2%d0%98%d0%92%d0%9d%d0%9e-%d0%9f%d0%a0%d0%90%d0%92%d0%9e%d0%92%d0%86%20%d0%90%d0%9a%d0%a2%d0%98%20%d0%9c%d0%86%d0%a1%d0%a6%d0%95%d0%92%d0%9e%d0%93>

%d0%9e%20%d0%a1%d0%90%d0%9c%d0%9e%d0%92%d0%a0%d0%af%d0%94%d0%a3%d0%92%d0%90%d0%9d%d0%9d%d0%af.pdf

41. Петришина М. О. Акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування: сутність та особливості [Електронний ресурс] / *Вісник академії правових наук України*. - 2012. - № 1. С. 66-76. *Режим доступу:* https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/7497/1/Petrishina_66.pdf

42. Погорілко В.Ф., Баймуратов М.О. та ін. Муніципальне право України: підручник [Електронний ресурс] / *за редакцією Баймуратова М.О.* – 2-го вид. дон. – К.: Правова єдність, 2009. 720 с. *Режим доступу:* <http://194.44.152.155/elib/local/sk745766.pdf>

43. Права людини і місцева демократія: практич. посібник [Електронний ресурс] / *Упорядники: Буров С., Величко Н., Єлігулашвілі М., Жигалдо В., Ковшун Л., Левченко О.* – 2017. 92 с. *Режим доступу:* <https://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2017/06/book-3.pdf>

44. Решота В.В. Акти органів місцевого самоврядування в системі джерел адміністративного права [Електронний ресурс] / *Право і суспільство*. - 2017. - № 6. С. 126-131. *Режим доступу:* http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2017/6_2017/part_1/23.pdf

45. Свірський Б.М. Статут територіальної громади як основний засіб регламентації саморегуляції об'єднаної територіальної громади [Електронний ресурс] / *Актуальні проблеми науки та освіти: збір. матеріалів XXII підсумк. наук.-практ. конференції викладачів МДУ.* – Маріуполь: МДУ. - 2020. - С. 61-62. *Режим доступу:* https://mdu.in.ua/Nauch/Konf/2020/zbirka_aktualni_problemi_nauki_ta_osviti_2020.pdf#page=61

46. Сиченко В.В., Тарасенко Т.М., Пугач А.М. Вплив децентралізації на статутну нормотворчість об'єднаних територіальних громад [Електронний ресурс] / *Публічне управління та регіональний розвиток: науковий журнал // Чорноморський*

національний університет імені Петра Могили. - Миколаїв, 2019. - № 5. С. 559-580.
Режим доступу: <https://pard.mk.ua/index.php/journal/article/download/144/109>

47. Соляник К. Є. Система джерел муніципального права [Електронний ресурс] / *Право та інновації*. – 2015. - № 1. – С. 142-147. *Режим доступу:* <https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2016/06/Solyannik9.pdf>

48. Соляник К.Є. Статути територіальної громади: місце і роль у системі джерел муніципального права [Електронний ресурс] / *Вісник Національної академії правових наук України*. – 2014. - № 4 (79). С. 76-83. *Режим доступу:* <http://visnyk.kh.ua/uk/article/statut-teritorialnoyi-gromadi-mistse-i-rol-u-sistemi-dzherel-munitsipalnogo-prava>

49. Статут Берегометської селищної ради [Електронний ресурс]: Офіційний веб-сайт Берегометської територіальної громади. *Режим доступу:* <https://beregomet-gromada.gov.ua/2021/08/28/%d0%bf%d1%80%d0%be%d1%82%d0%be%d0%ba%d0%be%d0%bb%d0%b8/>

50. Статут Ванчиковецької громади [Електронний ресурс]: Офіційний веб-сайт Ванчиковецької громади. *Режим доступу:* <https://vanchukivci-gromada.gov.ua/statut-gromadi-09-24-10-24-02-2021/>

51. Статут Великокучурівської громади [Електронний ресурс]: Офіційний веб-сайт Великокучурівської сільської об'єднаної територіальної громади. *Режим доступу:* <https://velikokuchurivska.gromada.org.ua/statut-gromadi-1522319177/>

52. Статут Вижницької громади [Електронний ресурс]: Офіційний веб-сайт Вижницької міської громади. *Режим доступу:* <https://vnmiscrada.gov.ua/statut-vizhnickoi-miskoi-teritorialnoi-gromadi-14-19-46-05-05-2022/>

53. Статут Волоцької громади [Електронний ресурс]: Офіційний веб-сайт Волоцької громади. *Режим доступу:* <https://voloka.gromada.org.ua/statut-11-29-14-28-01-2017/>

54. Статут Глибоцької громади [Електронний ресурс]: Офіційний веб-сайт Глибоцької громади. *Режим доступу:* <https://hlyboka-gromada.gov.ua/docs/602517/>

55. Статут Карапчівської громади [Електронний ресурс]: Офіційний веб-сайт Карапчівської сільської ради. *Режим доступу:* <https://kar-rada.gov.ua/news/1625467138/>

56. Статут Клішковецької громади [Електронний ресурс]: Офіційний веб-сайт Клішковецької територіальної громади. *Режим доступу:* <https://klishkovetska-gromada.gov.ua/statut-klishkoveckoi-silskoi-teritorialnoi-gromadi-13-35-05-10-11-2021/>

57. Статут Кострижівської громади [Електронний ресурс]: Офіційний веб-сайт Кострижівської громади. *Режим доступу:* <https://kostrrada.gov.ua/news/1645425575/>

58. Статут Лівинецької громади [Електронний ресурс]: Офіційний веб-сайт Лівинецької сільської територіальної громади. *Режим доступу:* <https://livynetska-gromada.gov.ua/news/1637230438/>

59. Статут Мамаївської громади [Електронний ресурс]: Офіційний веб-сайт Мамаївської громади. *Режим доступу:* <https://mamaivska-gromada.gov.ua/statut-gromadi-23-29-52-16-05-2021/>

60. Статут Недобоївської територіальної громади [Електронний ресурс]. *Режим доступу:* https://rada.info/upload/users_files/04416884/8f8c37b1d4466f9ec3d3b54e048ef4e3.pdf

61. Статут Новоселицької міської об'єднаної територіальної громади [Електронний ресурс]. *Режим доступу:* <https://pzmrujust.gov.ua/images/2020/Statut-Novoselysa.pdf>

62. Статут Петровецької громади [Електронний ресурс]: Офіційний веб-сайт Петровецької громади. *Режим доступу:* <https://petrovecka-gromada.gov.ua/docs/887308/>

63. Статут Сокирянської громади [Електронний ресурс]: Офіційний веб-сайт Сокирянської територіальної громади. *Режим доступу:* <https://sokuryanska-gromada.gov.ua/statut-gromadi-10-29-44-26-04-2017/>

64. Статут Сторожинецької громади [Електронний ресурс]: Офіційне інтернет-представництво Сторожинецької міської ради. *Режим доступу:* <http://stor->

rada.gov.ua/%d1%81%d1%82%d0%b0%d1%82%d1%83%d1%82-
 %d1%82%d0%b5%d1%80%d0%b8%d1%82%d0%be%d1%80%d1%96%d0%b0%d0%bb
 %d1%8c%d0%bd%d0%be%d1%97-
 %d0%b3%d1%80%d0%be%d0%bc%d0%b0%d0%b4%d0%b8/

65. Статут Чернівецької громади [Електронний ресурс]: Офіційний веб-портал Чернівецької міської ради. *Режим доступу:* <https://city.cv.ua/mt/pro-misto/statut-teritorialnoi-gromady-4>

66. Статут Усть-Путильської громади [Електронний ресурс]: Офіційний веб-сайт Усть-Путильської сільської ради. *Режим доступу:* <https://ustputylska-gromada.gov.ua/statut-15-46-20-02-03-2017/>

67. Статут Юрковецької громади [Електронний ресурс]: Офіційний веб-сайт Юрковецької громади. *Режим доступу:* <https://jurkovecka-gromada.gov.ua/statut-14-09-43-12-07-2018/>

68. Сурмін Ю. Концептуальні засади статуту територіальної громади міста [Електронний ресурс] / *Місьцеве самоврядування та статутне право в Україні: збірка матеріалів.* – Чернігів: Чернігівські обереги, 2003. - С. 24-36. *Режим доступу:* <http://institute.sivertraining.org.ua/biblioteka/samovryad.pdf>

69. Телицька В.А. Правотворча форма діяльності місцевих рад: проблеми та особливості механізму прийняття актів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / *Інвестиції: практика та досвід.* – 2010. - № 14. С. 59-62. *Режим доступу:* http://www.investplan.com.ua/pdf/14_2010/19.pdf

70. Управління розвитком об'єднаних територіальних громад на засадах громадської участі: навч. посіб. [Електронний ресурс] / Берданова О.В., Вакуленко В.М. та ін. – К.: 2017. – 129 с. *Режим доступу:* <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/203/%D0%A3%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%80%D0%BE%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%BA%D0%BE%D0%BC-%D0%9E%D0%A2%D0%93.pdf>

71. Успішна територіальна громада: будуємо разом [Електронний ресурс] / Бриль М., Врублевський О., Данчева О., Сеїтосманов А., Чубаров Е. – Харків: Видавничий будинок «Фактор», 2018. – 128 с. *Режим доступу:* <https://despro.org.ua/library/publication/UspishnaTerytorialnaHromada2018.pdf>

72. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: навчально-методичний посібник [Електронний ресурс] / ДП «Укртехінформ». - Київ, 2013. – 250 с. *Режим доступу:* https://www.zoda.gov.ua/files/WP_Article_File/original/000047/47349.pdf

73. Чудик Н.О. Статут територіальної громади як джерело конституційного права в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 [Електронний ресурс] / *Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім В.М. Корецького.* – К., 2011. – 228 с. *Режим доступу:*

http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/1048/1/%d0%94%d0%b8%d1%81%d0%b5%d1%80%d1%82%d0%b0%d1%86%d1%96%d1%8f_%d0%a7%d1%83%d0%b4%d0%b8%d0%ba.PDF

74. Шейган М.В. Участь територіальної громади м. Києва у здійсненні публічного управління містом [Електронний ресурс] / *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична.* – 2022. - Випуск 32. С. 83-91. *Режим доступу:* <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.6496825>

75. Шелепницька І.П. Статутна автономія адміністративно-територіальних одиниць в Італійській Республіці: досвід для України [Електронний ресурс] / *Теорія та практика державного управління.* – 2008. - Випуск 3 (22). С. 176-186. *Режим доступу:* http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trdu_2008_3_28

76. Штирбов О.М., Тимченко О. Особливості функціонування статутів локальних громад країн Європейського Союзу [Електронний ресурс] / *Наукові праці [Чорноморського ун-ту ім. П. Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Серія: Державне управління.* – 2017. - Т. 290. - Випуск 278. – С. 120-124. *Режим доступу:* <http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi->

bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10
&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_
S21STR=Npchdu_2017_290_278_20

77. Ярощук І.В., Харченко Р.О. Проблема гарантій забезпечення інтересів громад, що увійшли до об'єднаних територіальних громад [Електронний ресурс] / *Регіональна політика*. – 2019. С. 153-158. *Режим доступу:* <https://repository.knuba.edu.ua/bitstream/handle/987654321/7972/%D0%A0%D0%B5%D0%B3%D1%96%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0%20%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0%20%D0%97%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%A7%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B0%20%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%88%D0%B0-2-372-153-158.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

ДОДАТКИ

Додаток А. «Структура статутів громад Чернівецької обл. (3 частини)»

Частина 1 Додатку А

Складові структури	Берегометська сеоицна	Ванчиновецька сільська	Великокучурівська сільська	Вижницька міська	Волоцька сільська	Глибоцька селицна	Карапчівська сільська
Преамбула	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Розділ «Загальні положення»	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стаття «Статут ... громади» або «Правова основа статуту»	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стаття «Символіка громади»	✓	✓	•	•	•	•	•
Стаття «Місцеві свята»	✓	✓	•	•	•	•	•
Стаття «Почесні відзнаки громади»	✓	✓	•	•	•	•	•
Розділ «Права, обов'язки, гарантії прав жителів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення»	•	✓	•	•	•	•	•
Стаття «Права жителів територіальної громади»	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стаття «Обов'язки жителів територіальної громади»	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стаття «Гарантії прав жителів громади»	•	✓	•	•	•	•	•
Розділ «Форми безпосередньої участі громади у вирішенні питань місцевого значення»	✓	✓	•	✓	•	•	•
Стаття «Форми безпосередньої участі громади у вирішенні питань місцевого значення»	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стаття «Місцеві вибори»	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стаття «Місцевий референдум»	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Стаття «Загальні збори членів територіальної громади»	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стаття «Громадські слухання»	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стаття «Місцеві ініціативи»	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стаття «Органи самоорганізації населення»	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стаття «Індивідуальні та колективні звернення»	•	✓	✓	✓	✓	✓	•
Стаття «Електронна петиція»	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стаття «Консультації з громадськістю»	•	✓	•	✓	•	•	•
Стаття «Участь жителів громади у консультативно-дорадчих органах»	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стаття «Участь у роботі контрольно-наглядових органах юр.осіб публ.права, утворених радою»	•	✓	•	✓	•	•	•
Стаття «Участь у розподілі коштів місцевого бюджету»	•	✓	•	✓	•	•	•
<i>Розділ «Взаємовідносини ОМС з іншими суб'єктами»</i>	•	✓	•	•	•	•	•
Стаття «Взаємовідносини органів та посадових осіб місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства»	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стаття «Взаємовідносини ... громади з іншими громадами»	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стаття «Участь в асоційованих організаціях і міжнародна співпраця»	✓	✓	•	•	•	•	•
<i>Розділ «Громадський контроль громади за діяльністю ОМС та їх посадових осіб»</i>	•	•	•	✓	✓	✓	✓

Стаття «Засади громадського контролю за діяльністю ОМС та їх посадових осіб»	•	•	•	•	•	•	•
Стаття «Форми здійснення громадського контролю громади за діяльністю органів»	•	•	•	✓	✓	✓	✓
Стаття «Громадська експертиза»	•	•	•	✓	•	•	•
<i>Розділ «Засади розвитку громади»</i>	•	✓	•	•	•	•	•
Стаття «Засади розвитку громади»	•	✓	•	•	•	•	•
Стаття «Планування розвитку громади»	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стаття «Охорона довкілля»	•	✓	•	•	•	•	•
Стаття «Застосування гендерно орієнтованого підходу під час планування розвитку громади»	•	•	•	•	•	•	•
Стаття «Розвиток» (науки, освіти тощо)	•	✓	•	•	•	•	•
<i>Розділ «Звітування ОМС та їх посадових осіб перед громадою»</i>	•	✓	•	•	•	•	✓
Стаття «Засади звітування ОМС та їх посадових осіб, депутатів ради»	•	✓	•	✓	•	•	✓
Стаття «Звітування ... голови»	•	✓	•	•	•	•	✓
Стаття «Звітування депутатів ради»	•	✓	•	•	•	•	✓
Стаття «Звітування старости»	•	✓	•	•	•	•	✓
<i>Розділ «Прикінцеві (Заключні) положення»</i>	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Додатки</i>	✓	✓	•	•	•	•	•

Частина 2 Додатку А

Складові структури	Клішковицька сільська	Кострижівська сільська	Лівинецька сільська	Мамаївська сільська	Недобоївська сільська	Новоселицька міська
<i>Прембула</i>	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Розділ «Загальні положення»</i>	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стаття «Статут ... громади» або «Правова основа статуту»	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стаття «Символіка громади»	✓	•	✓	✓	•	✓
Стаття «Місцеві свята»	✓	•	✓	✓	•	✓
Стаття «Почесні відзнаки громади»	✓	•	✓	✓	•	✓
<i>Розділ «Права, обов'язки, гарантії прав жителів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення»</i>	✓	•	✓	✓	•	✓
Стаття «Права жителів територіальної громади»	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стаття «Обов'язки жителів територіальної громади»	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стаття «Гарантії прав жителів громади»	✓	✓	✓	✓	•	✓
<i>Розділ «Форми безпосередньої участі громади у вирішенні питань місцевого значення»</i>	✓	✓	✓	✓	•	✓
Стаття «Форми безпосередньої участі громади у вирішенні питань місцевого значення»	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стаття «Місцеві вибори»	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стаття «Місцевий референдум»	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стаття «Загальні збори членів територіальної громади»	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стаття «Громадські слухання»	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стаття «Місцеві ініціативи»	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стаття «Органи самоорганізації населення»	✓	✓	•	✓	✓	✓
Стаття «Індивідуальні та колективні звернення»	✓	✓	•	✓	✓	✓

Стаття «Електронна петиція»	✓	•	✓	✓	✓	✓
Стаття «Консультації з громадськістю»	✓	•	•	✓	•	✓
Стаття «Участь жителів громади у консультативно-дорадчих органах»	✓	•	✓	✓	✓	✓
Стаття «Участь у роботі контрольно-наглядових органах юр.осіб публ.права, утворених радою»	✓	•	✓	✓	•	✓
Стаття «Участь у розподілі коштів місцевого бюджету»	✓	•	✓	✓	•	✓
<i>Розділ «Взаємовідносини ОМС з іншими суб'єктами»</i>	✓	•	✓	✓	•	✓
Стаття «Взаємовідносини органів та посадових осіб місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства»	✓	•	✓	✓	•	✓
Стаття «Взаємовідносини ... громади з іншими громадами»	✓	•	✓	✓	•	✓
Стаття «Участь в асоційованих організаціях і міжнародна співпраця»	✓	•	✓	✓	•	✓
<i>Розділ «Громадський контроль громади за діяльністю ОМС та їх посадових осіб»</i>	✓	•	✓	✓	✓	✓
Стаття «Засади громадського контролю за діяльністю ОМС та їх посадових осіб»	✓	•	✓	✓	•	✓
Стаття «Форми здійснення громадського контролю громади за діяльністю органів»	✓	•	✓	✓	•	✓
Стаття «Громадська експертиза»	✓	•	•	✓	•	✓
<i>Розділ «Засади розвитку громади»</i>	✓	✓	✓	✓	•	✓
Стаття «Засади розвитку громади»	✓	•	✓	✓	•	✓
Стаття «Планування розвитку громади»	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стаття «Охорона довкілля»	•	•	✓	✓	•	✓
Стаття «Застосування гендерно орієнтованого підходу під час планування розвитку громади»	✓	•	✓	✓	•	✓
Стаття «Розвиток» (науки, освіти тощо)	✓	•	✓	✓	•	✓
<i>Розділ «Звітування ОМС та їх посадових осіб перед громадою»</i>	✓	•	✓	✓	•	✓
Стаття «Засади звітування ОМС та їх посадових осіб, депутатів ради»	✓	•	✓	✓	•	✓

Стаття «Звітування ... голови»	✓	•	✓	✓	•	✓
Стаття «Звітування депутатів ради»	✓	•	✓	✓	•	✓
Стаття «Звітування старости»	✓	•	✓	✓	•	✓
<i>Розділ «Прикінцеві (Заклучні) положення»</i>	•	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Додатки</i>	•	✓	•	✓	✓	•

Частина 3 Додатку А

Складові структури	<i>Петровецька сільська</i>	<i>Сокирянська міська</i>	<i>Сторожинецька міська</i>	<i>Усть-Путильська сільська</i>	<i>Чернівецька міська</i>	<i>Юрковецька сільська</i>
<i>Преамбула</i>	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Розділ «Загальні положення»</i>	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стаття «Статут ... громади» або «Правова основа статуту»	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стаття «Символіка громади»	•	•	•	•	✓	•
Стаття «Місцеві свята»	•	•	•	•	✓	•
Стаття «Почесні відзнаки громади»	•	•	•	•	✓	•
<i>Розділ «Права, обов'язки, гарантії прав жителів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення»</i>	•	•	•	•	•	•
Стаття «Права жителів територіальної громади»	✓	✓	✓	✓	•	✓
Стаття «Обов'язки жителів територіальної громади»	✓	✓	✓	✓	•	✓
Стаття «Гарантії прав жителів громади»	•	•	•	•	•	•
<i>Розділ «Форми безпосередньої участі громади у вирішенні питань місцевого значення»</i>	•	•	✓	•	✓	•

Стаття «Форми безпосередньої участі громади у вирішенні питань місцевого значення»	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стаття «Місцеві вибори»	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стаття «Місцевий референдум»	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стаття «Загальні збори членів територіальної громади»	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стаття «Громадські слухання»	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стаття «Місцеві ініціативи»	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стаття «Органи самоорганізації населення»	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стаття «Індивідуальні та колективні звернення»	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стаття «Електронна петиція»	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стаття «Консультації з громадськістю»	•	•	✓	•	✓	•
Стаття «Участь жителів громади у консультативно-дорадчих органах»	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стаття «Участь у роботі контрольно-наглядових органах юр.осіб публ.права, утворених радою»	•	✓	✓	•	✓	•
Стаття «Участь у розподілі коштів місцевого бюджету»	•	•	•	•	•	•
<i>Розділ «Взаємовідносини ОМС з іншими суб'єктами»</i>	•	•	•	•	•	•
Стаття «Взаємовідносини органів та посадових осіб місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства»	•	•	•	•	•	•
Стаття «Взаємовідносини ... громади з іншими громадами»	•	•	•	•	•	•
Стаття «Участь в асоційованих організаціях і міжнародна співпраця»	•	•	•	•	✓	•
<i>Розділ «Громадський контроль громади за діяльністю ОМС та їх посадових осіб»</i>	✓	•	✓	•	✓	✓
Стаття «Засади громадського контролю за діяльністю ОМС та їх посадових осіб»	•	✓	•	•	•	•

Стаття «Форми здійснення громадського контролю громади за діяльністю органів»	✓	•	✓	•	•	✓
Стаття «Громадська експертиза»	•	✓	✓	•	✓	•
<i>Розділ «Засади розвитку громади»</i>	•	•	✓	•	•	•
Стаття «Засади розвитку громади»	•	•	•	•	•	•
Стаття «Планування розвитку громади»	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стаття «Охорона довкілля»	•	•	•	•	•	•
Стаття «Застосування гендерно орієнтованого підходу під час планування розвитку громади»	•	•	•	•	•	•
Стаття «Розвиток» (науки, освіти тощо)	•	•	•	•	•	•
<i>Розділ «Звітування ОМС та їх посадових осіб перед громадою»</i>	•	•	•	•	•	•
Стаття «Засади звітування ОМС та їх посадових осіб, депутатів ради»	•	✓	✓	•	✓	•
Стаття «Звітування ... голови»	•	•	•	•	•	•
Стаття «Звітування депутатів ради»	•	•	•	•	•	•
Стаття «Звітування старости»	•	•	•	•	•	•
<i>Розділ «Прикінцеві (Заключні) положення»</i>	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Додатки</i>	•	•	✓	•	✓	•

Джерело: складено автором

«Компаративний аналіз правового підґрунтя статутів в Україні та континентальних країнах»

Ознаки статуту	Україна	Італійська Республіка	Німеччина
<i>Рольовий статус</i>	право, що гарантоване законодавчими засадами	право, що гарантоване конституційними засадами	право, що гарантоване законодавчими засадами
<i>Форма</i>	статут	статут	різні види статутів (конституційний, господарський тощо)
<i>Функціональне призначення</i>	враховує історичні, національно-культурні, соціально-економічні особливості місцевого самоврядування	встановлює форму правління та основні принципи організації та функціонування місцевих владних органів, визначає основні напрями розвитку місцевої одиниці	доповнює визначене законом про місцеве самоврядування комунальне право специфічними локальними правилами
<i>Щаблі функціонування</i>	область -> район -> територіальна громада села, селища, міста	регіони -> міста-метрополії -> провінції -> комуни	округи -> муніципалітети
<i>Характер</i>	факультативний	обов'язковий	обов'язковий
<i>Процедура затвердження</i>	затверджується рішенням відповідної ради (50 %+1) на пленарному засіданні	затверджується рішенням відповідної ради (2/3 складу) на публічному засіданні шляхом відкритого голосування	затверджується рішенням відповідної ради (більшістю від складу ради) на засіданні, яке є відкритим
<i>Процедура реєстрації</i>	здійснюється ЦОВВ, який здійснює державну політику у сфері державної реєстрації	здійснюється Міністерством внутрішніх справ	реєстрації не потребує, лише необхідно надати до юридичного наглядового органу для перевірки його належності процедурних та формальних положень
<i>Процедура обнародування</i>	на законодавчому рівні не визначена	опублікування у офіційному бюлетені регіону, преторському реєстрі ОМС та Офіційному збірнику статутів	інтернет-портали муніципалітетів, окрім цього у невеликих муніципалітетах - достатньо повідомлення, у великих - щоденні газети.
<i>Набрання чинності</i>	де-юре – невизначено де-факто – після державної реєстрації	через 30 днів після розміщення у преторському реєстрі ОМС	на наступний день з моменту його опублікування, якщо інше не передбачено законом
<i>Відповідальність за порушення</i>	відсутня	адміністративні санкції	адміністративні санкції

«Компаративний аналіз правового підґрунтя статутів в Україні та англосаксонських країнах»

Ознаки статуту	Україна	США	Велика Британія
<i>Рольовий статус</i>	право, що гарантоване законодавчими засадами	право, що гарантоване конституційними засадами відповідного штату	право, що гарантоване законодавчими засадами
<i>Форма</i>	статут	муніципальна хартія	місцевий парламентський акт
<i>Функціональне призначення</i>	враховує історичні, національно-культурні, соціально-економічні особливості місцевого самоврядування	визначає організацію, повноваження, функції та основні процедури міської влади	надати ОМС додаткових повноважень для вирішення місцевих таких
<i>Щаблі функціонування</i>	область -> район -> територіальна громада села, селища, міста	штат -> муніципалітет	графства -> округи -> приходи
<i>Характер</i>	факультативний	факультативний	факультативний
<i>Процедура затвердження</i>	затверджується рішенням відповідної ради (50 %+1) на пленарному засіданні	затверджується безпосередньо законодавчим органом штату або рішенням референдуму	затверджується двома палатами (Палатою лордів та Палатою громад) парламенту
<i>Процедура реєстрації</i>	здійснюється ЦОВВ, який здійснює державну політику у сфері державної реєстрації	пов'язано зі відповідним актом легіслатури штату та відбувається на основі положень Конституції штату	законопроект підписує монарх (королівська згода)
<i>Процедура обнародування</i>	на законодавчому рівні не визначена	пов'язано зі відповідним актом легіслатури штату та відбувається на основі положень Конституції штату	після зазначеної дати королівської згоди у місцевому акті, статутний закон опубліковується на офіційному порталі парламенту
<i>Набрання чинності</i>	де-юре – невизначено де-факто – після державної реєстрації	пов'язано зі відповідним актом легіслатури штату	може набути чинності негайно, на певну дату в майбутньому або поетапно; іноді конкретна дата не вказується
<i>Відповідальність за порушення</i>	відсутня	пов'язано зі відповідним актом легіслатури штату та відбувається на основі положень Конституції штату	відсутня, проте існує «постзаконодавчий контроль»