

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
МАРІУПОЛЬСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ УПРАВЛІННЯ  
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

До захисту допустити:

**Завідувач кафедри**

**Анна ЧЕЧЕЛЬ**

(підпис)

(ПІБ завідувача кафедри)

30 травня 2024 р.

**«СТАТУТНА НОРМОТВОРЧИСТЬ У МІСЦЕВОМУ  
САМОВРЯДУВАННІ В УКРАЇНІ»**

Кваліфікаційна робота  
здобувача вищої освіти першого  
(бакалаврського) рівня вищої освіти  
освітньо-професійної програми  
«Публічне управління та адміністрування»  
Кривенка Богдана Костянтиновича  
Науковий керівник:  
Надежденко Аліна Олексіївна  
кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри публічного управління та  
адміністрування  
Рецензент:  
Голомб Вікторія Володимирівна, к.е.н.,  
доцент, доцент кафедри інформаційної  
економіки, підприємництва та фінансів  
Інженерного навчально-наукового  
інституту ім. Ю.М.Потебні Запорізького  
національного університету

Кваліфікаційна робота захищена

з оцінкою \_\_\_\_\_

Секретар ЕК


«24» червня 2024 р.

Київ – 2024

**МАРИУПОЛЬСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ УПРАВЛІННЯ  
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

Рівень вищої освіти перший (бакалаврський)  
Шифр та назва спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування  
Освітньо-професійна програма Публічне управління та адміністрування

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

  
(підпис)

Завідувач кафедри  
д.е.н., професор  
**Анна ЧЕЧЕЛЬ**  
(ППП завідувача кафедри)  
«30» травня 2024 р.

**ПЛАН ВИКОНАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ**

Кривенко Богдан Костянтинович

(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема роботи **Статутна нормотворчість у місцевому самоврядуванні в Україні**

керівник роботи Надежденко Аліна Олексіївна, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та адміністрування

(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом вищого навчального закладу від

2. Строк подання студентом роботи 13.05.2024

3. Вихідні дані до роботи (мета, об'єкт, предмет)

Мета роботи – конкретизувати положення про статутну нормотворчість в системі місцевого самоврядування в Україні з метою визначення її значення, особливостей та впливу на функціонування територіальних громад в Україні.

Об'єктом дослідження є процес статутної нормотворчості, що відбувається у сфері місцевого самоврядування в Україні.

Предметом дослідження є правові, організаційні та процедурні аспекти процесу статутної нормотворчості та його вплив на розвиток місцевого самоврядування в Україні.

4. Зміст роботи (перелік питань, які потрібно розробити)

Розділ 1. Теоретичні основи нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування

Розділ 2. Характеристика статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні в Україні

Розділ 3. Проблеми та перспективи розвитку статутної нормотворчості місцевого самоврядування в Україні

5. Консультанти розділів роботи


Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
1	Надежденко А.О., к.н.держ.упр., доцент	15.03.2024	29.03.2024
2	Надежденко А.О., к.н.держ.упр., доцент	30.03.2024	14.04.2024
3	Надежденко А.О., к.н.держ.упр., доцент	15.04.2024	30.04.2024

6. Дата видачі завдання «15» березня 2024 р.

**КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН**

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітки
1.	Написання Вступу та 1 розділу кваліфікаційної роботи	15.03-29.03.2024	
2.	Написання 2 розділу кваліфікаційної роботи	30.03-14.04.2024	
3.	Написання 3 розділу кваліфікаційної роботи	15.04-30.04.2024	
5.	Написання Висновків та оформлення списку літератури, додатків	01.05-10.05.2024	
5.	Подання завершеної кваліфікаційної роботи на кафедру	13.05.2024	

**Здобувач**

  
(підпис)

**Богдан КРИВЕНКО**  
(власне ім'я, ПРІЗВИЩЕ)

**Науковий керівник роботи**

  
(підпис)

**Аліна НАДЕЖДЕНКО**  
(власне ім'я, ПРІЗВИЩЕ)

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	5
<b>РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ</b> .....	10
1.1. Поняття, ознаки та значення муніципальної/локальної нормотворчості.....	10
1.2. Теоретичні основи муніципальної статутної нормотворчості в Україні.....	21
Висновки до розділу 1.....	23
<b>РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА СТАТУТНОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ В УКРАЇНІ</b> .....	24
2.1. Юридична природа та місце Статуту в системі нормативно-правових актів місцевого самоврядування в Україні.....	24
2.2. Особливості розробки та прийняття статутів територіальних громад.....	33
Висновки до розділу 2.....	43
<b>РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СТАТУТНОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ</b> ..	44
Висновки до розділу 3.....	55
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	57
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	63
<b>ДОДАТКИ</b> .....	72

## ВСТУП

**Актуальність теми.** У сучасній Україні зростають вимоги до якості правових актів, що регулюють ті чи інші суспільні процеси. Це особливо відчутно в останні роки, коли активно розвивається нормативна база місцевого самоврядування спрямована на створення системи чіткого та повного правового регулювання суспільних відносин, що пов'язані з місцевим самоврядуванням.

Актуальність дослідження полягає у важливості локальної нормотворчості, яка передбачає створення комплексу нормативно-правових актів щодо організації та функціонування місцевої влади, вирішення питань місцевого значення та участі громадян у цих процесах. Особливу роль у цьому відіграє Статут Територіальної громади, який, хоча і є відносно новим правовим актом, вже широко використовується в практиці місцевого самоврядування.

Організація локальної нормотворчої роботи є складним завданням, яке потребує добре скоординованих дій колегіальних органів місцевого самоврядування та громадськості. Важливий аспект цих взаємин полягає в урахуванні специфіки місцевих умов: територія, уклад життя, економічне становище населення та ін. - саме ті сфери, де необхідний особливий підхід. Статут територіальної громади же в цій діяльності є базою їх правового регулювання, хоча це і не означає, що цей акт є чимось недоторканим. Статут повинен бути відносно гнучким, і при зміні ряду умов суспільного життя, може і повинен своєчасно змінюватися, реагуючи на ці зміни.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка була схвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року, змусила по-новому підійти до нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування. Розвиток нормативної бази не просто інтенсифікувався, а й змусив думати про створення чіткої системи і

повноцінного регулювання суспільних відносин, пов'язаних з питаннями місцевого самоврядування.

Тому тема кваліфікаційного дослідження є досить актуальною, оскільки передбачає ретельний аналіз та оцінку правового регулювання процесу розробки та прийняття статутів територіальних громад, що є ключовим інструментом для забезпечення демократичного управління на місцях, забезпечення участі громадян у прийнятті рішень та підвищення ефективності місцевого самоврядування з метою покращення якості життя жителів громади та соціально-економічного розвитку відповідної територіальної громади.

В таких умовах особливу важливість представляють наукові дослідження, які спрямовані на виявлення принципів і методів розробки та впровадження статутів територіальних громад.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вітчизняна наука і практика детально вивчає різні аспекти роботи органів місцевого самоврядування, при чому також звертаючи увагу на ключові аспекти статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні в Україні. Дослідження у сфері локальної нормотворчості привертала увагу таких відомих вчених, як М. Баймуратов [1], О. Батанов [2], Л. Баєва [3], В. Барвицький [4], Ю. Бисага [5], Н. Бровинська [6], Є. Глухачов [7], М. Данилькевич [8], Ю. Делія [9], І. Дробиш [10], І. Зайцева [11], Д.Заяць [12], С. Злобін [13], І. Ідесіс [14], Т. Калиновська [15], М. Козачук [16], В. Кравченко [17], О.Кухарук [18], М. Кушнір [19], П. Любченко [20], Л. Михайлишин [21], Г. Монастирський [22], О. Орловський [23], В. Папанова [24], В. Петрусь [25], М. Росенко [26], В. Рубцов [27], А.Садовий [28], Н. Чудик [29], В. Шкабаро [30] та ін. Ці дослідники зосереджувалися на різних аспектах теорії муніципального статутного права, вивчаючи особливості правового регулювання, формулювання та впровадження статутів територіальних громад, що має значення для розвитку демократичного управління та підвищення ефективності місцевого самоврядування.

Незважаючи на значну кількість наукових праць, присвячених теорії та практиці статутної нормотворчості в Україні та її характеристикам, питання

подальшого розвитку цього процесу (особливо в сучасних складних умовах викликаних агресією РФ та активної цифровізації суспільного життя) вимагають додаткового дослідження, що підкреслює актуальність обраної теми, необхідність проведення дослідження та постановку його мети і завдань.

**Мета і задачі дослідження.** Мета роботи полягає у конкретизації положень про статутну нормотворчість в системі місцевого самоврядування в Україні з метою визначення її значення, особливостей та впливу на функціонування територіальних громад в Україні.

Мета проведення наукового дослідження визначила потребу у наступних завданнях:

- уточнити поняття, ознаки та значення муніципальної/локальної нормотворчості;
- провести аналіз муніципальної статутної нормотворчості як унікальної активності громадянського суспільства, органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо реалізації інтересів територіальних громад;
- вивчити юридичну природу та місце Статуту у системі нормативно-правових актів місцевого самоврядування в Україні;
- охарактеризувати процес розробки та прийняття статутів територіальних громад в Україні;
- визначити основні недоліки та розробити рекомендації щодо удосконалення напрямків статутної нормотворчості місцевого самоврядування в Україні.

**Об'єктом дослідження** є процес статутної нормотворчості, що відбувається у сфері місцевого самоврядування в Україні.

**Предметом дослідження** є правові, організаційні та процедурні аспекти процесу статутної нормотворчості та його вплив на розвиток місцевого самоврядування в Україні.

**Методи дослідження.** Дослідження ґрунтується на використанні різноманітних методів наукового пізнання, таких як аналіз літературних джерел

та нормативно-правового матеріалу, що дозволяє з'ясувати основні теоретичні підходи та поняття в області статутної нормотворчості. Крім того, використовуються аналітичні методи для розбору та аналізу нормативно-правових актів, порівняльний аналіз для встановлення відмінностей та спільних особливостей у нормотворчості місцевого самоврядування різних країн, історичний метод для розкриття еволюції статутної нормотворчості в Україні, емпіричні методи для збору та аналізу фактичних даних про процес розроблення та прийняття статутів територіальних громад, та логіко-юридичний метод для узагальнення та систематизації отриманих результатів. Такий комплексний підхід дозволяє отримати глибоке розуміння теми та дослідити її в аспекті її теоретичних та практичних аспектів.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає у створенні конкретних висновків та рекомендацій, які виявляються корисними як для наукових досліджень, так і для реальної практики. Представлені висновки і рекомендації можуть сприяти підвищенню ефективності реалізації процесу статутної нормотворчості в Україні, сприяючи покращенню якості діяльності органів місцевого самоврядування.

Деякі теоретичні та методичні положення, а також зроблені висновки, можуть бути застосовані у практичній роботі в навчальному процесі Маріупольського державного університету. Зокрема, вони можуть бути використані при викладанні таких навчальних курсів, як «Державне управління та місцеве самоврядування», «Правові засади адміністративної діяльності», «Публічне адміністрування», сприяючи поглибленню знань студентів з проблематики локальної нормотворчості органів місцевого самоврядування і підготовці їх до практичної роботи у сфері публічного управління та адміністрування.

**Апробація результатів дослідження.** Основні положення та результати дослідження були представлені на Секції «Актуальні питання публічного управління та адміністрування» Декади студентської науки Маріупольського державного університету (м. Київ, 13 березня 2024 р).



**Публікації.** Кривенко Б.К., Голова О.Є. Класифікація нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування // Дебют: Збірник тез доповідей студентів Навчально-наукового інституту управління МДУ за результатами участі у Декаді студентської науки 2024 / За заг. ред. к.політ.н., проф. Трофименка М.В., д.є.н., проф. О.В. Булатової. Київ, 2024. С. 111-114.

**Структура кваліфікаційної роботи** відповідає темі, поставленій меті та завданням дослідження. Робота включає в себе вступ, три основні розділи, висновки, список використаних джерел та додатки. Основні розділи роботи поділені на підрозділи для більшої систематизації та логічного викладу матеріалу. Обсяг роботи складає 62 сторінки друкованого тексту, а список використаної літератури містить 80 джерел і займає 9 сторінок.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

#### 1.1. Поняття, ознаки та значення муніципальної/локальної нормотворчості

Процес створення норм є необхідним елементом життя країни. Забезпечення порядку, розвиток соціальних процесів в межах правових норм, удосконалення правової системи та прогрес у всіх сферах суспільства є важливими завданнями будівництва правової держави. Зазвичай нормотворчість пов'язана з діяльністю окремих органів держави, а правотворчість охоплює діяльність всієї держави і її компетентних органів.

На сьогоднішній день відсутнє точне законодавче визначення поняття «нормотворчість». Щоб розуміти цю категорію, корисно звернутися до етимології терміну. «Нормотворчість» складається з двох складових: «норма» і «творчість». «Норма» розуміється як загальноприйняте правило чи порядок, що регулює поведінку людей у суспільстві [31, с. 498]. Однак у контексті права «норма» вказує на обов'язкове правило, визнане державою та суспільством. «Творчість» означає створення нових цінностей, як духовних, так і матеріальних [31, с. 891, 32, с. 395]. Таким чином, «нормотворчість» виражає діяльність у створенні правових норм.

Сучасна юридична наука враховує декілька підходів до трактування нормотворчості загалом і локальної (муніципальної) нормотворчості зокрема. Деякі дослідники вважають, що нормотворчість може означати як сам процес створення норм, так і підготовку та ухвалення нормативних актів. Ця позиція обґрунтовується тим, що в нормативних актах можуть міститися не лише норми, а й інші вказівки, що мають правовий характер, але не є самими нормами права [33, с. 13].

Важливий внесок у розвиток теорії муніципального права зробив В. Барський, який вивчав нормотворчість органів місцевого самоврядування та розробив рекомендації щодо удосконалення законодавства. Він підкреслив, що нормотворчість місцевого самоврядування є рівноцінною правотворчості на рівні держави та є важливим елементом формування правового середовища. [34].

У своїй дисертації Нечипоренко А.О. визначив «нормотворчість» як законодавчу діяльність, уповноважену законом, яка відбувається у визначених формах та компетентності. Він вважає, що «нормотворчість» є складною науковою категорією, яка є початковою стадією правового регулювання, елементом правової системи та правової культури суспільства, яка перетворює потреби і інтереси на обов'язкові, формально визначені правила. Також «нормотворчість» використовується як засіб організації соціального управління і є цілеспрямованою діяльністю з внутрішніми етапами, яка змінює суспільне життя [35, с. 5]

Ю.А. Шпак у своєму визначенні нормотворчості підкреслив, що це особлива діяльність держави через уповноважених суб'єктів, яка спрямована на закріплення суспільних потреб і інтересів та забезпечення прав та свобод громадян. Це відбувається через створення внутрішньо узгоджених правових актів для ефективного регулювання суспільних відносин в Україні [36, с. 149].

Ю. М. Оборотов визначає процес формування права як два основні компоненти в юриспруденції: соціальні процеси, які формують право (тобто правоутворення), і діяльність з прийняття, зміни або скасування правових норм (тобто нормотворчість або правотворчість) [37, с. 75-76].

Деякі науковці визначають поняття «нормотворчість» по різному. Наприклад, Я.І. Ленгер виокремлює два основні процеси у формуванні права: законодавчий і нормотворчий, які різняться за складом суб'єктів, метою, і процесом реалізації [38]. Н.О. Зезека вказує, що «правотворчість» має різновиди, такі як законотворчість (створення законів) і нормотворчість (створення підзаконних нормативних актів) [39, с. 168]. В.В. Форманюк вбачає,

що «правотворчість і законотворчість містять у собі нормотворчість» [40, с. 126]. А.О. Рибалкін розглядає нормотворчість як діяльність зі створення, зміни або скасування правових норм [41, с. 7]. Ю. Арзамасов визначає нормотворчість як форму державної діяльності, спрямовану на створення, доповнення та скасування норм права, при цьому відзначаючи, що ці функції можуть виконувати не тільки органи держави, але і органи місцевого самоврядування та інші установи.

Хронологічно В.Р. Барський був першим дослідником, який систематично досліджував питання нормотворчості представницьких органів місцевого самоврядування в Україні. У своїй дисертації «Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні», захищеній у 2006 році, зробив низку висновків про те, що «нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування здійснюється у формі муніципальної нормотворчості, як правової діяльності, спрямованої на досягнення певних юридичних цілей, що підкоряється відповідним принципам, складається з певних етапів, вимагає чіткої правової регламентації» [42, с. 51].

Майже незабаром після В.Р. Барського до вивчення проблеми нормотворчості місцевого самоврядування долучилася М.О. Петришина, яка в своїй роботі зосередилася на аналізі розробки та прийняття статутів територіальних громад міст. У 2010 році вона успішно захистила дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему «Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні», яка стала важливим внеском у розвиток наукового дискурсу з проблематики локальної нормотворчості в органах місцевого самоврядування [43].

Зараз існує ціла низка позицій щодо розуміння поняття та сутності поняття «муніципальна нормотворчість» або «локальна нормотворчість». Тому корисним для нашого дослідження є огляд поняття «локальна/муніципальна нормотворчість» у фаховій літературі (табл. 1).

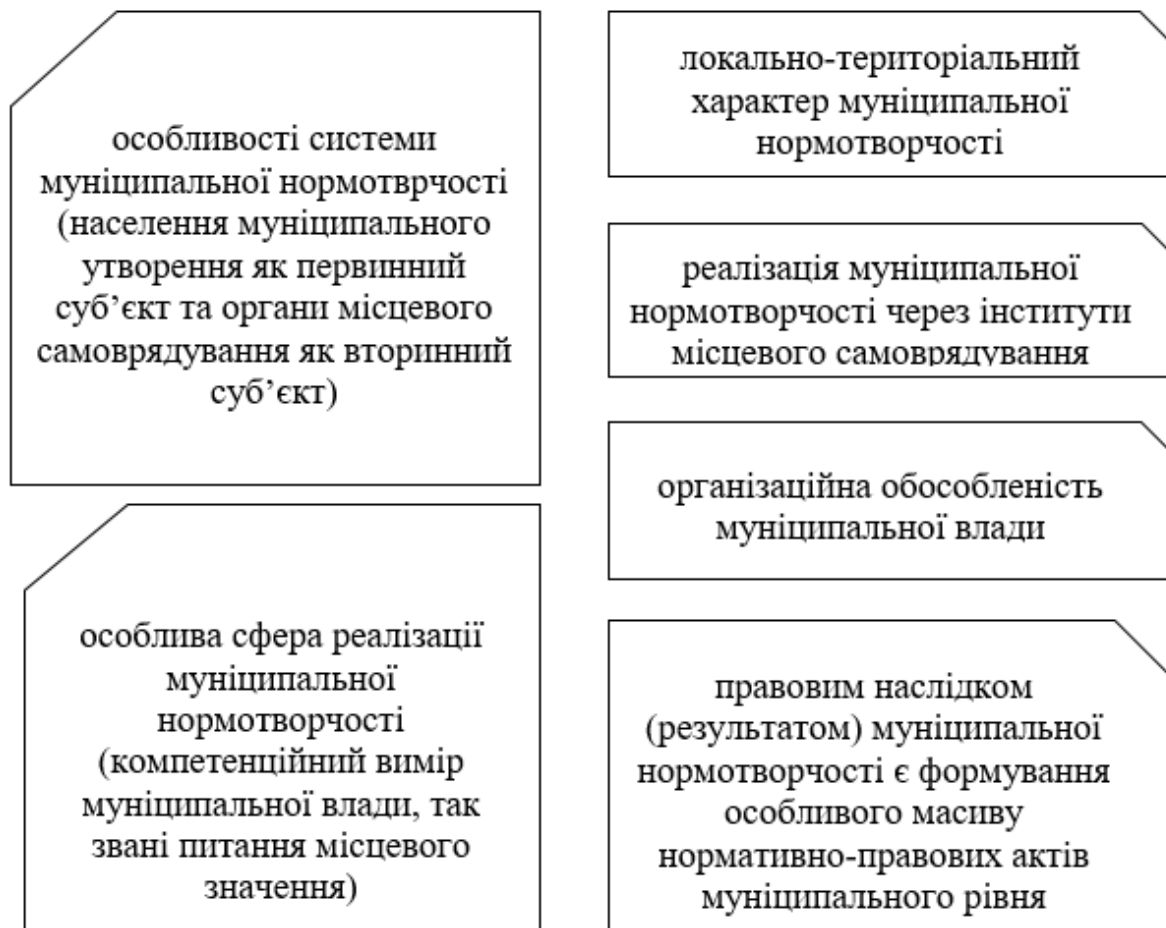
**Різноманітність тлумачень поняття «муніципальна/локальна  
нормотворчість»**

<b>Автор</b>	<b>Поняття</b>	<b>Тлумачення</b>
Барський В.Р.	муніципальна нормотворчість	віддзеркалює суб'єктно-діяльнісні характеристики правовідносин, пов'язаних з підготовкою і прийняттям нормативно-правових актів місцевого самоврядування, що полягають у спрямованих на виявлення волі територіальної громади, формування у відповідності до неї владних імперативів, закріплення цих імперативів в актах прямої правотворчості або в актах органів місцевого самоврядування, матеріально-технічних діях юридично визначеного кола суб'єктів
Петришина М.О.	муніципальна нормотворчість	в організаційному аспекті це врегульованого законодавством виду муніципально-владної діяльності територіальної громади, органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо розробки та прийняття муніципально-правових актів, які містять загальні правила поведінки, що здійснюється в межах компетенції у встановлених процедурно-процесуальних формах
Шпак Ю.А.	муніципальна нормотворчість	процесуальне явище організаційного характеру, змістом якого є певний порядок діяльності самоврядних органів
Форманюк В.В.	локальна нормотворчість	діяльність уповноважених суб'єктів, що є частиною механізму правового регулювання, здійснювана на делегованій чи компетенційній основі і спрямована на розробку, прийняття і встановлення нормзагального характеру, що регламентують різноманітні сфери діяльності юридичної особи, а також взаємини, що складаються між її членами
Колтун В.С.	локальна нормотворчість	процес формування цілісного нормативно-правового поля, суб'єктами якого виступають органи та посадові особи місцевого самоврядування, спрямований на створення передумов для здійснення ефективного місцевого самоврядування
Риндюк В.І.	локальна нормотворчість	є похідним від централізованої (загальнодержавної) нормотворчості та об'єднує нормотворчість, що здійснюється, як правило, у рамках державних та недержавних організацій, громадських та територіальних об'єднань, що відповідно до чинного законодавства та в межах своєї компетенції приймають нормативно-правові акти для врегулювання внутрішніх правовідносин.

*Джерело: сформовано на основі [42-47].*

Отже, муніципальну/локальну нормотворчість можна визначити як урегульований законодавством вид цілеспрямованої юридичної діяльності суб'єктів (органи та посадові особи ОМС), спеціально уповноважених приймати, змінювати чи скасовувати нормативно-правові акти, що здійснюється в межах компетенції в установлених процедурно-процесуальних формах.

Таким чином, ми вважаємо, що муніципальна/локальна нормотворчість, як вид спеціальної діяльності системи органів та посадових осіб місцевого самоврядування, має свої, притаманні їй ознаки, які відображають її специфіку та відрізняють від інших видів діяльності (рис. 1).



**Рис. 1 Основні ознаки муніципальної/локальної нормотворчості**

Конституційне визнання місцевого самоврядування та ухвалення Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» сприяло посиленню правового статусу територіальних громад, що визначило їх як основних учасників місцевого самоврядування та головних виконавців його завдань і повноважень.

Важливим нормативним засобом для функціонування територіальних громад та органів і посадових осіб місцевого самоврядування є правові акти, які приймаються в рамках системи місцевого самоврядування. Ці акти, що визначають правила і стандарти для регулювання питань на місцевому рівні, приймаються представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування, а також посадовими особами.

Нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування мають кілька характерних особливостей.

По-перше, вони відрізняються територіальним характером. Такі акти регулюють питання, що стосуються конкретної територіальної громади або адміністративно-територіальної одиниці. Це може охоплювати різноманітні аспекти, такі як організація місцевого самоврядування, використання місцевих ресурсів та інші.

По-друге, такі акти мають підзаконний характер, оскільки вони приймаються для виконання законів та інших правових норм на вищому рівні.

По-третє, акти місцевого самоврядування набувають різноманітної форми вираження. Органи та посадові особи місцевого самоврядування, залежно від своєї компетенції та виду, можуть приймати рішення, розпорядження, постанови та інші види актів.

Основною відмінністю нормативно-правових актів місцевого самоврядування від актів державних органів полягає в їхній спрямованості на питання місцевого значення. Це означає, що такі акти створюються для вирішення проблем, що безпосередньо стосуються життя територіальної громади.

Під питаннями місцевого значення розуміються ті питання, які стосуються прямого впливу на життя мешканців села, селища чи міста. Це може

охоплювати всі аспекти повсякденного життя, включаючи інфраструктуру, соціальні послуги, економічний розвиток та інші сфери, що становлять інтереси кожного громадянина.

У системі місцевого самоврядування в Україні існує ієрархічна структура, де різні правові акти можуть мати різний ступінь юридичної сили. Найвищу юридичну силу в цій системі мають статuti територіальних громад.

Згідно з чинним законодавством України про місцеве самоврядування, представницький орган місцевого самоврядування може прийняти статут територіальної громади села, селища або міста. Це робиться з метою врахування історичних, культурних, соціально-економічних та інших особливостей, що впливають на здійснення місцевого самоврядування.

Муніципальна статутна нормотворчість, яка проявляється у розробці та прийнятті статутів територіальних громад, є ключовою характеристикою муніципальної нормотворчості. Статут територіальної громади визначає основні питання, які регулюються самою громадою і вважається свого роду міні-конституцією територіальної громади.

Оскільки статут приймається представницьким органом місцевого самоврядування або місцевим референдумом, це свідчить про важливість представницької демократії у муніципальному самоврядуванні та результатів муніципальної статутної нормотворчості.

Результати муніципальної статутної нормотворчості відображають важливі аспекти демократії та самоврядування на місцевому рівні. Врахування індивідуальних потреб і особливостей конкретної територіальної громади дозволяє забезпечити ефективне функціонування самоврядування та задоволення потреб її мешканців.

Статут територіальної громади визначає не лише правовий статус громади, але й способи прийняття рішень, розподіл компетенції між органами самоврядування, механізми забезпечення громадської участі та контролю за владними структурами. Це створює основу для розвитку локальної ініціативи,



активізації громадського життя та зближення місцевих органів влади з населенням.

Таким чином, статут територіальної громади не лише є правовим документом, але й символізує важливий крок у напрямку розвитку демократії та громадянського суспільства на місцевому рівні. Його прийняття і втілення в життя відображає взаємодію між владними структурами та громадянами у вирішенні актуальних питань громади та забезпеченні сталого розвитку територіальної спільноти.

## **1.2. Теоретичні засади муніципальної статутної нормотворчості в Україні**

Досліджуючи актуальні проблеми муніципальної статутної нормотворчості, важливо звернути увагу на концептуальний зміст та ціннісний вимір місцевого самоврядування в Україні. Одним з ключових аспектів реформи системи місцевого самоврядування є впорядкування суспільних відносин, які виникають у сфері видання та застосування муніципальних правових актів.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року [48], покликана посилити конституційно-правове визначення ролі органів місцевого самоврядування як суб'єктів, відповідальних за розроблення та реалізацію місцевої політики та програм розвитку, що також передбачає закріплення головних повноважень цих органів та послідовне виконання принципу, за яким територіальні громади приймають статути в порядку, визначеному законом.

Проблематику статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні виноситься на рівень конституційного регулювання, що свідчить про важливість та значення статутів територіальних громад у муніципальному будівництві сучасної України.

Зокрема, експерти у галузі статутної нормотворчості, такі як В.П. Рубцов та О.С. Орловський, підкреслюють важливість активізації громади через статут територіальної громади. Статут визначає цінності, спільні для всього місцевого співтовариства, а також надає жителям практичну можливість реалізувати свої права та брати участь у влаштуванні власного життя. Ціннісний вимір статутної нормотворчості та статутного регулювання в місцевому самоврядуванні є ключовим для забезпечення ефективного функціонування територіальних громад та розвитку демократичних процесів у країні [49, с. 20].

На наш погляд, формування ціннісного простору муніципальної статутної нормотворчості визначається комплексом цінностей, які враховують інтереси та потреби територіальних громад, їхню ідентичність та специфіку. Він утворюється на основі ціннісних орієнтацій, що відображають колективні уявлення про справедливість, свободу, рівність та інші соціальні цінності, які визнаються членами громади як важливі для підтримання їхнього благополуччя та розвитку.

У ціннісному просторі муніципальної статутної нормотворчості ключову роль відіграють цінності громадян, які виражаються через різноманітні соціокультурні, економічні та екологічні аспекти життя територіальних громад. Ці цінності формують основні принципи та завдання статутів територіальних громад, визначають їхню ідентичність та спрямованість на досягнення спільних цілей.

Важливо зазначити, що ціннісний простір муніципальної статутної нормотворчості є основою для розробки та прийняття статутів територіальних громад. Він враховує різноманітність цінностей та інтересів громадян, сприяючи створенню сучасного та ефективного механізму самоврядування на місцевому рівні. Такий підхід до формування статутних норм дозволяє забезпечити гармонію та взаєморозуміння між учасниками муніципального життя та сприяє сталому соціальному та економічному розвитку громади.

Статут територіальної громади є основним правовим актом, який регулює найважливіші громадські відносини на території відповідної громади. Він

визначає засади муніципального ладу конкретної територіальної громади і є інструментом для фіксації, регламентації та оптимізації шляхів муніципального розвитку та задоволення потреб громади та її членів. У статуті відображаються історичні, соціально-економічні, етнонаціональні, релігійні та культурні традиції та особливості територіальної громади, а також її просторова організація та внутрішня структура.

Статут територіальної громади має вищу юридичну силу порівняно з іншими правовими актами місцевого самоврядування і відображає узгоджувально-інтеграційну та орієнтаційно-координаційну цінність. Він оптимізує систему місцевого нормативно-правового регулювання та вказує шляхи розв'язання можливих колізій у муніципальному правозастосуванні.

Однією з важливих ознак статуту є його загальнообов'язковість для усіх членів територіальної громади, що робить його охоронною та стабілізуючою цінністю. Статут відображає самоорганізацію та самовідповідальність громади, дозволяючи вирішувати питання місцевого значення самостійно або під відповідальність органів місцевого самоврядування. Такий підхід робить статут основним нормативним актом локальної самоорганізації та визначає його значення як носія найбільш значущих цінностей муніципальної демократії.

Один з важливих аспектів, який варто враховувати, це стабільність статуту територіальної громади. У більшості випадків, процедури змін, доповнень або відміни цього правового акта відбуваються лише у виняткових ситуаціях. Це може бути пов'язано з об'єктивною необхідністю змін у суспільних відносинах, що регулюються статутом, або зі змінами в законодавстві, які стосуються предмета статуту. Цей аспект відображає стабілізаційну цінність муніципальної статутної нормотворчості.

Без цих ознак статут територіальної громади може втратити свою значимість у муніципальному правовому просторі. Якщо статут існує формально, але не відповідає вимогам стабільності та не містить у собі ціннісних аспектів, то він може розглядатися як джерело муніципального права

лише з точки зору формальних характеристик, а не за його сутнісними параметрами та потенціалом.

Тому саме ці ознаки та особливості статутів територіальних громад роблять їх символами самоорганізації, саморегуляції та самовідповідальності, які демонструють реальну здатність громад – жителів сіл, селищ, міст – вирішувати питання місцевого значення. Таким чином, статути стають не лише нормативними актами локальної самоорганізації, але й втіленням цінностей муніципальної демократії та самовладання місцевих жителів.

Статути територіальних громад є ключовими для вираження демократичного принципу самоорганізації та саморегулювання в межах закону та визнання територіальних спільнот населення як суб'єктів політичних відносин владарювання. Вони оптимально адаптують норми законів до місцевих умов, упорядковуючи їх і полегшуючи роботу муніципальних структур, а також формують у населення зрозуміле уявлення про сенс і характер місцевого самоврядування.

Важливо зазначити, що статут – це не лише норми, а й процес активізації громади, як відзначає В. П. Рубцов. Актуальність цього підходу підкреслює і Є. І. Колюшин, який вбачає в статутній нормотворчості місцевого самоврядування визнання державою публічної влади територіальних громад і підтвердження їхніх прав через загальнообов'язкову силу місцевих актів управління [50, с. 141].

Роль муніципального статутного регулювання у формуванні місцевого самоврядування та розвитку його правозахисного потенціалу відображається через позитивний досвід зарубіжних країн. Наприклад, в німецькій державній доктрині місцевого самоврядування закладено принцип «п'яти суверенітетів громад», включаючи фінансовий, організаційний, кадровий, просторове планування та статутний суверенітет. Останній означає право приймати акти, які мають обов'язкову юридичну силу [51].

Наявність статуту територіальної громади, як зазначає Г. Монастирський, сприяє демократизації управління, підвищенню ефективності діяльності

місцевої влади, розвитку партнерських відносин у межах громади на правовій основі та є індикатором готовності різних структурних елементів громади до вирішення управлінських проблем. Також статут відіграє важливу роль у процесі консолідації населення в територіальну громаду. За словами Г. Монастирського, статут повинен виконувати постійну інформаційно-довідкову функцію для населення муніципальної спільноти. Ознайомившись із текстом статуту, громадяни можуть краще розуміти механізми влади, обов'язки та повноваження місцевих органів у вирішенні потреб жителів, а також знають процедури контролю над рішеннями виконавчих органів місцевої ради.

Таким чином, статут територіальної громади не лише гарантує самостійність місцевого самоврядування, а й є ключовим документом муніципального рівня.

Одним з ключових аспектів теорії та практики муніципального статутного регулювання є розгляд питань функціонально-телеологічного призначення статутів територіальних громад. Це важливо, оскільки поняття місцевого самоврядування та його системи, а також відповідних основ муніципальної демократії, визначаються через їх функції та діяльність. Місцеве самоврядування формує різні організаційні структури, норми та інститути, які отримують державне визнання та гарантування, а також регулюють організацію та функціонування муніципальної влади.

Функції статутів територіальних громад детермінуються їхнім потенціалом у реалізації муніципальних цінностей, захисту місцевих традицій та особливостей муніципального життя. Нормативно-правові, процесуально-процедурні та інституціональні питання муніципального статутного нормотворення в значній мірі визначаються функціональним потенціалом статутів територіальних громад.

Важливою аспектом є оптимальна внутрішня побудова статуту для забезпечення цілеспрямованого впливу на суспільні відносини, що є предметом муніципального статутного регулювання. Функціональність статутів є

необхідною для мешканців сіл, селищ та міст, і підтверджує століття їхньої дії та існування у світі.

Отже, ключовими аспектами муніципальної статутної нормотворчості є визначення цінностей, традицій та особливостей муніципального життя, створення умов для демократизації управління, забезпечення ефективності діяльності місцевої влади, розвиток партнерських відносин у громаді та зміцнення правової бази для реалізації прав і свобод громадян на місцевому рівні.

З точки зору викладених вище міркувань, можна зазначити: що муніципальна статутна нормотворчість - це встановлений законодавством процес розробки та прийняття підзаконного нормативно-правового акту (статуту) на муніципальному рівні, яким визначаються правові, організаційні та функціональні основи місцевого самоврядування та регулюються взаємовідносини між органами місцевого самоврядування, громадськістю та іншими суб'єктами у межах територіальної громади.

## Висновки до розділу 1

Підсумовуючи результати проведеного дослідження можна зробити наступні висновки до розділу.

1) У теорії конституційного права, поняття «нормотворчість» розглядається у трьох аспектах: як процес створення правових норм, на основі яких ухвалюються закони та підзаконні акти; як діяльність зі створення нормативно-правових актів; як формування підзаконних актів через установлення, скасування, або упорядкування правових норм. Таким чином, поняття «нормотворчість» має два основні компоненти: сама діяльність і результат, яким є прийнятий нормативно-правовий акт.

2) Нормотворча діяльність органів місцевого самоврядування базується на Конституції та законах України. Це процес, який вираховує потреби органів місцевого самоврядування та населення щодо створення, зміни або скасування нормативно-правових актів в рамках законодавчих процедур. Нормотворчість на місцевому рівні є ключовим аспектом демократичного розвитку та правової системи України.

3) Фахова література визначає «локальну/муніципальну нормотворчість» як урегульований законодавством процес, що включає прийняття, зміну чи скасування нормативно-правових актів суб'єктами місцевого самоврядування в межах їх компетенції. Ця діяльність має специфічні ознаки, які відрізняють її від інших видів правової діяльності.

4) Проблеми муніципальної статутної нормотворчості мають велике значення для місцевого самоврядування в Україні, оскільки вони визначають цінності, розвиток демократії, ефективність управління та права громадян на місцевому рівні.

5) Муніципальна статутна нормотворчість є процесом, що регулює основи місцевого самоврядування та взаємовідносини між його учасниками через ухвалення підзаконних актів на муніципальному рівні.

## РОЗДІЛ 2

### ХАРАКТЕРИСТИКА СТАТУТНОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ В УКРАЇНІ

#### **1.1. Юридична природа та місце Статуту в системі нормативно-правових актів місцевого самоврядування в Україні**

Важливим джерелом для дослідження впливу реформи децентралізації на місцеве самоврядування в Україні є місцева нормотворчість. Особливу увагу в цьому контексті заслуговують статuti територіальних громад, оскільки вони детально визначають порядок та процедури реалізації цієї форми публічної влади на території відповідної громади. Статут призначений для визначення специфіки конкретної територіальної громади, особливостей здійснення місцевого самоврядування на її території з урахуванням історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших аспектів.

Місьцеве самоврядування, як недержавний інститут, є частиною громадянського суспільства і, відповідно, виконує роль суб'єкта як у публічних, так і у цивільних правовідносинах. Як і інші аналогічні суб'єкти, воно повинно мати свій власний конституюючий документ - статут. Більше того, правосуб'єктність місцевого самоврядування в конкретній територіальній громаді, якщо дотримуватися такого підходу, настає саме з моменту його державної реєстрації. Отже, хоча право на затвердження статуту визначено як можливість у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», його ухвалення стає нагальною необхідністю для отримання самостійного юридичного статусу територіальної громади. Крім цього, це сприятиме перетворенню простої сукупності мешканців у справжню громаду як цілісну соціально-територіальну спільність з колективним інтересом, самосвідомістю та менталітетом [53].

Закон про місцеве самоврядування в Україні надає членам територіальних громад право брати участь у місцевих виборах і референдумах, працювати у



виконавчих органах місцевих рад, бути членами органів самоорганізації населення, організувати збори та мітинги, а також контролювати виконання депутатами місцевих рад передвиборних програм та наказів виборців. Кожен суб'єкт місцевого самоврядування має право захищати свої права будь-якими законними засобами від порушень та протиправних посягань.

Щоб територіальна громада могла користуватися цими правами, вона повинна мати правосуб'єктність, тобто бути визнаною державою як самостійний суб'єкт у різних сферах відносин. Для цього громада має пройти процес державної реєстрації свого основного документа, статуту, який визначає її правовий статус.

Перед тим як говорити про статутну нормотворчість у місцевому самоврядуванні України, потрібно розглянути поняття «статут». Це поняття часто недостатньо розглядається у юридичних джерелах, існують різні визначення, які не дають повного уявлення про статут територіальних громад.

Проблематика муніципальної статутної нормотворчості місцевого самоврядування знаходить відображення в значній кількості підходів до визначення поняття «Статут територіальної громади», які умовно можна поділити на дві групи.

Перша група авторів, таких як В. Кравченко, Н. Линник, С. Злобін, А. Гель, В. П. Рубцов, Р. В. Заєць, О. Г. Мучник, вважає, що статут територіальної громади є основним правовим актом, що розробляється самою громадою або органами місцевого самоврядування (місцевою радою), і має найвищу юридичну силу серед усіх інших актів на рівні громади. Основне призначення статуту полягає у врегулюванні відносин в сфері місцевого самоврядування, встановленні порядку та процедур міського самоврядування та взаємодії територіальної громади з державою та іншими суб'єктами права [54-56].

Друга група авторів, до якої належить визначення Статуту Н. Бровінської [57, с. 86], розглядає статут як щось більше, ніж просто правовий акт. Вони трактують статут як своєрідний договір про взаємодію, партнерство і співробітництво між територіальною громадою та її органами. Для них статут

виступає як хартія самоуправління, що регулює і нормує взаємодію суб'єктів місцевого самоврядування та відображає їхні взаємні відносини та права. Такий підхід підкреслює нормативний характер статуту та його значущість для організації місцевого управління та співпраці між учасниками самоврядування.

Проведений аналіз різних підходів до муніципального статутного регулювання у місцевому самоврядуванні дозволяє зробити висновок, що статут територіальної громади є основним та постійно діючим нормативно-правовим актом, який має найвищу юридичну силу в порівнянні з іншими правовими актами суб'єктів місцевого самоврядування. Він має бути затверджений відповідно до вимог Конституції та законів України, приймається з урахуванням різних аспектів, таких як історичні, культурні, соціально-економічні та інші особливості території громади.

В свою чергу, Статут територіальної громади, з точки зору нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування, є нормативно-правовим актом, який має кілька юридичних характеристик:

- волевиявлення уповноваженого суб'єкта: статут приймається представницьким органом місцевого самоврядування згідно з вимогами Конституції та законів;

- містить юридичні норми: включає правила поведінки загального характеру, що регулюють різні аспекти місцевого самоврядування;

- загально-обов'язковий: статут є обов'язковим для всіх суб'єктів, поведінку яких він регламентує;

- має юридичну силу: має певну юридичну силу, яка виражається у відносно вищому статусі порівняно з іншими актами місцевого самоврядування;

- юридична форма: форма прийняття Статуту - це рішення ради, яке є ще одним підтвердженням його нормативно-правового статусу.

Ці характеристики виражаються у процесі прийняття, зміни та застосування Статуту територіальної громади, що регламентується відповідним законодавством, а також практикою місцевого самоврядування.

З урахуванням усього викладеного вище можна констатувати, що статут територіальної громади в Україні – це нормативно-правовий акт представницького органу місцевого самоврядування, який має установчий характер і регулює (визначає) особливості здійснення місцевого самоврядування.

Статут територіальної громади можна охарактеризувати як підзаконний акт, який має важливе значення для цієї громади. Він є основоположним документом, який встановлює правовий статус і права територіальної громади. Статут має вищу юридичну силу порівняно з іншими нормативними актами, які приймаються на рівні місцевого самоврядування. Цей документ регулює важливі питання здійснення місцевого самоврядування і підлягає державній реєстрації. Таким чином, статут є ключовим інструментом для правового регулювання життя територіальної громади.

Статут територіальної громади і Конституція України [57] мають деякі схожі особливості. По-перше, обидва ці правові акти приймаються від імені народу або безпосередньо народом і мають установчий характер, встановлюючи юридичний статус і права відповідних суб'єктів. По-друге, вони охоплюють всі аспекти життя громади або країни, але сам статут не може докладно регулювати всі питання, тому потребує додаткових нормативних актів. По-третє, обидва акти мають найвищу юридичну силу відносно інших нормативних актів, що приймаються на відповідному рівні влади. По-четверте, вони є основою для подальшої нормотворчості і можуть бути змінені або доповнені відповідно до встановленого порядку.

Однак є й деякі відмінності. Наприклад, якщо Конституція має загальний характер і встановлює основні принципи та права громадян, то статут територіальної громади більш специфічний і регулює питання саме на рівні

даної громади. Також, порядок прийняття змін або доповнень до статуту може відрізнятися від порядку внесення змін до Конституції.

Таким чином, хоча статут територіальної громади і Конституція мають деякі спільні риси, вони є різними за своїм призначенням, характером і порядком дії.

Статут територіальної громади відрізняється від Конституції України у декількох аспектах. По-перше, статут є підзаконним актом, який видається відповідно до Конституції та законів України, і в ньому повинні бути враховані механізми виконання його норм і положень, а також вимоги законодавства. По-друге, статут діє лише на території конкретної територіальної громади, визначаючи її внутрішні відносини і правовий статус.

Основні відмінності статуту територіальної громади полягають у його установчому характері. Статут визначає структуру та повноваження органів місцевого самоврядування і є основою для системи правових актів на місцевому рівні. Однак, він не надає територіальній громаді статусу юридичної особи і не регулює процес її утворення або ліквідації, що залишається в компетенції держави.

Не зважаючи на ці відмінності, статут територіальної громади має загальні ознаки, що характерні для більшості правових актів. Він є письмовим документом, побудованим за правилами юридичної техніки, що регулює суспільні відносини та встановлює принципи місцевого самоврядування на території громади. Усі фізичні та юридичні особи, які проживають чи працюють на цій території, зобов'язані його виконувати.

Отже, статут територіальної громади відрізняється від Конституції своїм установчим характером, але має загальні риси і вимоги до правових актів.

Незважаючи на різноманітність статутів муніципальних утворень в Україні, вони всі мають загальні особливості як правові акти цього типу. Юридичні властивості статуту визначають його місце в правовій системі та різницю від інших нормативно-правових актів. Основні з цих властивостей представлені на рис.2.



**Рис.2 Основні правові ознаки (юридичні властивості) статутів територіальних громад в Україні**

Таким чином, юридична природа та місце статуту в системі нормативно-правових актів місцевого самоврядування в Україні є ключовими для розуміння організації та функціонування муніципальних утворень. Статут є підзаконним актом, основним джерелом правового регулювання на місцевому рівні, що визначає принципи, умови та повноваження місцевого самоврядування. Його установчий характер відображає індивідуальні потреби та специфіку кожної територіальної громади, враховуючи їхні особливості та історичний контекст.

У цілому, статут територіальної громади відображає основні принципи та цінності громади, встановлює правила та порядки самоорганізації, саморегуляції та реалізації прав громадян на місцевому рівні. Його роль полягає в забезпеченні демократичного та ефективного місцевого управління, сприяючи розвитку громадського суспільства та зміцненню правової держави в Україні.

Стадійність нормотворчого процесу для статутів територіальних громад є складною темою. Це питання не має чіткого регулювання на рівні всієї держави, і в юридичній літературі немає однозначної думки з цього питання. Це ускладнює спроби місцевих органів самоврядування управляти цим процесом.

Важливо зазначити, що нормативна регламентація цього процесу є дуже важливою. Створення відповідних нормативно-правових умов та закріплення їх на рівні статутного права у багатьох територіальних громадах є серйозною проблемою. Це часто пояснюється дублюванням положень законодавства у статуті та не професіоналізмом юридичних служб місцевих органів самоврядування, а також побудовою статутів без чітких орієнтирів на історичні, національно-культурні особливості та традиції територіальних громад, що негативно впливає на якість статутів територіальних громад і, в результаті, на їхнє застосування у муніципальному праві [59, с. 202].

У зв'язку з цим, розробка та прийняття статуту територіальної громади є дуже важливими питаннями. Дослідження процесу розробки та прийняття цих нормативно-правових актів є актуальним і має велике значення.

На загальнодержавному рівні процес розробки та прийняття статутів територіальних громад в цілому і статутів територіальних громад міст зокрема не має повного регулювання. Існують лише окремі положення Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», які стосуються цього процесу як загального, так і спеціального характеру.

До числа таких положень Закону можна віднести наступне:

– визначає, що порядок формування та організація діяльності рад визначаються Конституцією України, цим та іншими законами, а також статутами територіальних громад;

– надає визначення роботи рад сесійно та уточнює склад сесії ради, в якому повноважна сесія ради, якщо в ній бере участь більше половини депутатів від загального складу ради;

– розкриває також питання про постійні комісії ради, які є органами для вивчення та підготовки питань до розгляду на сесіях ради, а також обрання голів комісій;

– уточнює повноваження та обов'язки міського голови та секретаря сільської, селищної, міської ради у відношенні до підписання рішень, ведення сесій та роботи з публічною інформацією.

Отже, хоча Закон надає деякі вказівки щодо процесу розробки та прийняття статутів територіальних громад, його регулювання є неповним, що створює виклики у практичному застосуванні цих норм [60].

У Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» немає спеціальних положень, які б вичерпно регулювали процес розробки та прийняття статутів територіальних громад. Замість цього, важливі вказівки знаходяться у різних частинах закону, як наприклад у статті 59, яка говорить про те, що рада може приймати акти у формі рішень.

Спеціальні вимоги щодо розробки та прийняття статутів міст та територіальних громад загалом зосереджені у статті 19. Перша частина цієї статті визначає можливість прийняття статутів, друга - обов'язок державної реєстрації, а третя - умови для відмови у реєстрації.

Таким чином, законодавство про місцеве самоврядування потребує доповнень і уточнень щодо процесу створення та прийняття статутів територіальних громад, зокрема міст.

Під час дослідження стадійності процесу розробки та прийняття статутів територіальних громад міст важливою є спроба упорядкувати цей процес за

етапами. Один із прикладів такого упорядкування наданий В.В. Сухоносом, який виділив три етапи в нормотворчому процесі:

- допроектний етап, на якому визначаються потреби у правовому регулюванні, формується мотив для створення припису та виявляються об'єктивні умови для цього;

- етап підготовки проекту акта, який включає в себе прийняття рішення про його розробку, попередній розгляд, обговорення та доопрацювання;

- прийняття проекту акта, його підписання та оприлюднення [61, с. 449].

Кожен з цих етапів Сухонос В.В. розглядає як сукупність стадій, що його складають, тобто вони включають у себе ряд послідовних дій, які відбуваються під час кожного етапу нормотворчого процесу.

Слід звернути увагу на дослідження С.І. Чапіної, яка виділила основні стадії нормотворчого процесу при прийнятті статуту муніципального утворення та внесенні змін до нього. Ці стадії включають:

- правотворча ініціатива щодо внесення проекту статуту муніципального утворення або змін до нього;

- розгляд проекту статуту або проектів рішень про зміни та доповнення до статуту, а також порядок їх прийняття;

- державна реєстрація прийнятого статуту або змін до нього;

- вступ статуту (змін і доповнень) в силу [62, с. 38-40].

Ще одна корисна пропозиція щодо стадійності процесу розробки та прийняття статутів територіальних громад належить І.О. Зайцевій. Вона виокремлює три етапи статутної нормотворчої процедури:

- розробка проекту статуту;

- прийняття статуту;

- набуття чинності статутом [63, с. 78].

Згідно з нашим дослідженням, привабливою вважається позиція І.Ю. Кузьменко щодо відношення етапів і стадій нормотворчого процесу, особливо у контексті конституційної правотворчості. Вона розглядає конституційну



правотворчість як цілеспрямований і свідомий процес, який складається з кількох етапів:

1. Складання проекту нормативного акта, включаючи розробку, обговорення, узгодження і доопрацювання.

2. Прийняття нормативного акта, включаючи обговорення, прийняття і опублікування.

3. Набуття чинності нормативного акта.

Ми підтримуємо ідею поділу роботи над статутом територіальної громади на три етапи, кожен з яких має свої стадії. Цей підхід є оптимальним, оскільки він дозволяє враховувати як матеріальний, так і процесуальний аспекти удосконалення розробки та прийняття статуту територіальної громади.

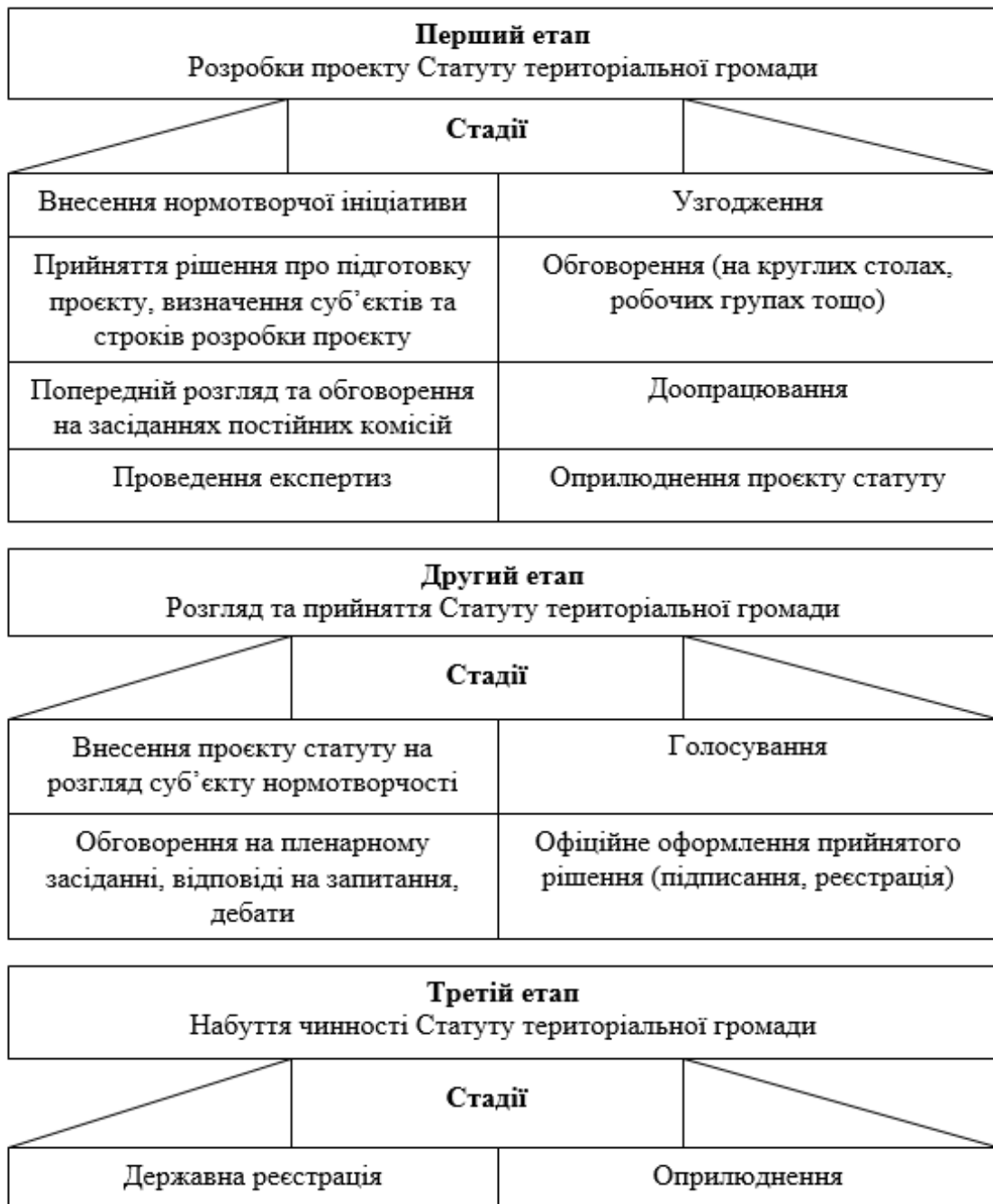
## **2.2. Особливості розробки та прийняття статутів територіальних громад**

Ураховуючи, що Статут територіальної громади є складним нормативно-правовим актом, вважаємо, що до його розробки, мають залучатися науковці і практики-управлінці, які є спеціалістами в галузі місцевого самоврядування.

Враховуючи, що кожна територіальна громада є унікальним явищем, у розробці її «малої конституції» обов'язково мають брати участь представники усіх зацікавлених сторін територіальної громади (депутати місцевих рад, працівники бюджетної сфери, фермери, представники громадського сектору, які не лише добре знають специфіку місцевого життя, історичні, культурні, етнонаціональні та конфесійні особливості і традиції своєї громади, а які мають необхідну освіту – юридичну, економічну, соціологічну і досвід у сфері управління).

У попередньому підрозділі було аргументовано тезу про доцільність виділення трьох відносно самостійних етапів статутної нормотворчої процедури: перший етап - розробка проекту статуту; другий етап – розгляд та

прийняття статуту; третій - набуття чинності статуту (рис. 3).



**Рис. 3 Етапи та стадії статутної нормотворчої процедури**

Перші два етапи: розробки і прийняття статуту є початковими в процесі «народження» статуту територіальної громади, як цілісного нормативно-правового документу. У свою чергу ці етапи підрозділяються на стадії.

Етап розробки проєкту Статуту територіальної громади зазвичай складається з правотворчої ініціативи, пропозицій що поступили і попереднього обговорення проєкту статуту.

Цей етап є важливим у процесі створення статуту територіальної громади і відрізняється від розробки інших нормативно-правових актів місцевого самоврядування. У нині діючій системі місцевого самоврядування не встановлено, хто має право вносити проєкт статуту на розгляд у місцевій раді. Відповідно до практики, цими суб'єктами є окремі жителі громади або їх групи з виборчим правом, громадські та політичні об'єднання громадян, депутати місцевих рад, а також голови місцевих громад. Оскільки закон України «Про місцеве самоврядування» надає територіальним громадам самостійність, органи державної влади не можуть бути суб'єктами процедури розробки статуту.

Процедура підготовки статутів територіальних громад не описана в законодавстві. Проєкти можуть вносити депутати, голови місцевих громад, інші органи самоврядування, громадянські ініціативні групи, а також інші суб'єкти відповідно до норм статутів. Вчені вказують на необхідність визначення суб'єктів, які мають право ініціювати статутну нормотворчість. О.В. Батанов вважає, що це право може бути надане мешканцям громади з виборчим правом, громадським об'єднанням, органам самоорганізації населення та місцевим органам самоврядування [64].

Стаття 9 Закону про місцеве самоврядування визначає місцеву ініціативу громадян через ініціативні групи в порядку, встановленому законом і статутами. Підготовка проєкту статуту є складним і довготривалим процесом, який вимагає ретельного аналізу, вивчення прикладів статутів та урахування різних аспектів локальних відносин.

Дослідники наголошують на необхідності дотримання певних правил під час розробки проєкту статуту територіальної громади. Ці правила включають:

1. Використання наукової концепції на початковому етапі, яка має включати характеристику предмета та цілей статуту, аналіз правових актів

місцевого самоврядування, огляд досвіду розробки статутів інших громад, основні положення та норми статуту, прогнозування наслідків введення нових норм, та зразкову структуру Типового статуту.

2. Уточнення процедурної сторони прийняття статуту, де важливо врахувати пропозиції В.Ю. Барвицького щодо можливості прийняття статуту через референдум або представницьким органом місцевого самоврядування [65].

3. Здійснення самостійного аналізу етапів розробки статуту як цілісного документа, з урахуванням створення передумов для прийняття статуту, розробки концепції, рішення представницького органу, залучення громадськості до співпраці, публікації та обговорення проєкту, проведення дискусій та роз'яснювальної роботи, обговорення та затвердження остаточного плану статуту.

Всі ці кроки спрямовані на забезпечення прозорості та широкого громадського участі у розробці та ухваленні статуту, що є важливим елементом місцевого самоврядування та розвитку територіальних громад.

Наступним логічним етапом є внесення проєкту Статуту на розгляд місцевої ради і процедури його прийняття.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що прийняття статуту територіальної громади є компетенцією лише представницького органу місцевого самоврядування. Можливість прямого прийняття статуту населенням не передбачена. Проте це суперечить принципам демократії, де важливе значення має пряме волевиявлення громадян у процесі прийняття нормативно-правових актів.

Автор пропонує розв'язати цю проблему шляхом залучення ініціативної групи громадян до розробки та прийняття статуту. Ця група могла б внести проєкт статуту або окремі положення, які потім розглядалися б місцевою радою. Цей підхід дозволив би забезпечити більшу участь громадськості у процесі нормотворення.

У статуті також варто закріпити процедури місцевої ініціативи, громадських слухань та зборів громадян, що відображає бажання зробити процес прийняття статуту більш прозорим та демократичним. Таким чином, статут територіальної громади має специфічну процедуру прийняття, яка вимагає широкого врахування думки громадян та участі громадськості у нормотворчому процесі.

В більшості випадків прийняття статуту територіальної громади в Україні відбувається шляхом голосування кваліфікованою більшістю депутатів місцевої ради. Для прийняття статуту потрібно отримати не менше двох третин голосів від усієї кількості депутатів ради. Кількість депутатів встановлюється в регламенті цього органу згідно з вимогами законодавства про місцеве самоврядування.

Хоча чинне законодавство не передбачає іншого способу прийняття статуту безпосередньо населенням, зазвичай використовується пряме волевиявлення через місцевий референдум. Якщо мешканці місцевості висловлюють бажання прийняти статут через референдум, то вони повинні мати право на таке рішення.

Д.Д. Заяць вказує на складність питання стосовно способів волевиявлення населення, яке відображено в статуті територіальної громади. Проте саморегуляція поведінки громадян та їхніх груп може стати важливим механізмом для прийняття рішень безпосередньо на місцевому рівні, що додає юридичну вагу та значення їхнім діям. Такий акт має важливе значення і має бути врахований у системі правових актів [66].

Таким чином, важливо забезпечити широку участь громадськості у процесі прийняття статуту територіальної громади, включаючи можливість прямого волевиявлення населення через місцевий референдум на цьому етапі.

Чинний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» вперше визначає, що окремі аспекти місцевого самоврядування можуть бути регульовані не лише на рівні законів, але й через статути територіальних громад. Це означає, що встановлення правил і процедур у межах місцевого

самоврядування може здійснюватися на рівні самої громади через прийняття її статуту.

Зокрема, статут територіальної громади може бути прийнятий представницьким органом місцевого самоврядування для врахування різних факторів, таких як історичні, національно-культурні, соціально-економічні особливості тощо, з урахуванням Конституції України та меж цього Закону.

Закон також визначає ряд питань, які можуть бути врегульовані через статут територіальної громади. Це стосується організації діяльності рад, проведення зборів громадян, місцевої ініціативи, громадських слухань та інших аспектів місцевого самоврядування.

Кожна територіальна громада може визначити в своєму статуті інші особливості, залежно від своїх потреб, чисельності населення, фінансових ресурсів та інших чинників, що впливають на місцеве самоврядування на конкретній території.

З огляду на розглянуті вище положення Примірний статут територіальної громади може складатися з таких головних розділів: Загальні положення; II. Територія; III. Матеріально-фінансова база; IV. Органи та посадові особи місцевого самоврядування. V. Органи самоорганізації населення; VI. Форми безпосереднього здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою та її членами; VII. Прикінцеві та заключні положення.

Окремо наголосимо, що статут територіальної громадами повинен відповідати цілому ряду нормативно-правових документів, зокрема:

– Кодексам України: Цивільному кодексу України, Податковому кодексу України, Земельному кодексу України, Бюджетному кодексу України;

– Законам України: Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», Закону України «Про місцеві вибори», Закону України «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад», Закону України «Про співробітництво територіальних громад», Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Закону України «Про участь громадян в охороні громадського

порядку і державного кордону», Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Закону України «Про доступ до публічної інформації», Закону України «Про запобігання корупції», Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», Закону України «Про органи самоорганізації населення», Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування», Закону України «Звернення громадян»;

– Положенням: Положенню про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, Положенню про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні;

– Постанові Кабінет Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. N 996;

– Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики та ін.

Слід також звернути увагу, що у відповідності до Закону, статут територіальної громади повинен містити порядок формування та організація діяльності рад, порядок організації громадських слухань та порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання.

Останній етап нормотворчого процесу — набрання чинності Статуту територіальної громади.

Однією з умов набрання чинності нормативно-правовими актами та відповідно стадією етапу набрання ними юридичної сили є державна реєстрація. На даний час в Україні державна реєстрація передбачена лише для статутів територіальних громад.

Відповідно до п. 1 Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад [87], статутів територіальних громад сіл, селищ, міст (крім м. Києва), в тому числі статутів об'єднаних територіальних громад, утворених згідно із Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», здійснюється відповідними територіальними

органами Мін'юсту, а статуту територіальної громади м. Києва - Мін'юстом за заявою, поданою представницьким органом місцевого самоврядування.

Для державної реєстрації статуту до відповідного органу юстиції разом із заявою подаються:

1. → Заява про державну реєстрацію статуту територіальної громади
2. → Статут територіальної громади у двох примірниках та на електронних носіях
3. → Витяг з протоколу пленарного засідання представницького органу місцевого самоврядування щодо затвердження статуту територіальної громади
4. → Копія рішення представницького органу місцевого самоврядування про затвердження статуту територіальної громади, оформлена відповідно до законодавства.

Заява про реєстрацію статуту розглядається реєструючим органом протягом місяця. Після розгляду приймається рішення про державну реєстрацію статуту або відмову. Якщо статут реєструється, видаватиметься свідоцтво про реєстрацію. Відомості про реєстрацію подаються в орган державної статистики.

Відмова у реєстрації може бути, якщо статут не відповідає Конституції та законам. Орган, що відмовив у реєстрації, повинен повідомити заявника про це.

Зміни до статуту також потребують реєстрації. Скасування реєстрації може бути ініційоване головою громади або судом. В разі втрати свідоцтва про реєстрацію, можна подати заяву на отримання дублікату разом із необхідними документами.

Після того як Статут територіальної громади зареєстрований, він повинен бути оприлюднений. Цей процес є завершальною стадією нормотворчого процесу і може мати кілька форм:

– Оpubлікування в офіційному виданні нормотворчого органу. Цей спосіб часто використовується для великих територіальних громад, які мають свої друковані засоби масової інформації, такі як міські, районні або обласні ради.



- Оpubлікування в неофіційному виданні. Такий спосіб можливий для будь-якого суб'єкта нормотворчості через наявність різних друкованих видань.
- Інформаційне повідомлення на радіо та телебаченні.
- Розміщення на офіційному сайті суб'єкта нормотворчості в мережі Інтернет. Цей спосіб є пріоритетним з урахуванням швидкості та зручності доступу.
- Розміщення на спеціальних інформаційних стендах у приміщенні ради або поруч з ним, що особливо актуально для невеликих територіальних громад.
- Надсилання акта відповідним суб'єктам (підприємствам, установам, організаціям, посадовим особам).
- Оголошення на загальних зборах або інших зібраннях громадян, що також може відбуватися як спосіб оприлюднення.

Таким чином, можна окреслити наступу технологію статутного нормотворчого процесу місцевого самоврядування в Україні:

- створення передумов для прийняття статуту територіальної громади: розуміння владою і громадою необхідності спільного вирішення конкретних проблем та відповідальності за розвиток території громади;
- розробка концепції - змісту майбутнього статуту територіальної громади спеціалістами міськвиконкому; рішення відповідного представницького органу місцевого самоврядування про створення проєкту статуту територіальної громади;
- залучення широкої громадськості до співпраці над проєктом статуту територіальної громади; опублікування для демонстрації та загального обговорення матеріалів проєкту майбутнього статуту, заслуховування і врахування думки експертів та представників громадськості з питань узгодження всіх варіантів;
- проведення обговорення в ЗМІ територіальної громади, з метою збору конкретних письмових пропозицій та зауважень щодо змісту проєкту статуту територіальної громади;

- розробка попереднього узгодженого проєкту плану статуту територіальної громади;

- проведення роз'яснювальної роботи серед громадськості, обговорення проєкту безпосередньо з жителями територіальної громади; проведення дискусій та обговорення пропозицій та заперечень, затвердження пропозицій та заперечень щодо змісту проєкту статуту в інтернет-мережі;

- затвердження остаточного змісту статуту територіальної громади представницьким органом місцевого самоврядування та прийняття статуту територіальної громади більшістю голосів від загального складу ради або шляхом проведення місцевого референдуму. Реєстрація статуту органами юстиції у встановленому Законом порядку;

- опублікування статуту територіальної громади та розміщення документа на офіційному сайті місцевої влади та в інших місцевих засобах масової інформації для ознайомлення з текстом Статуту членами громади;

- впровадження статуту територіальної громади в життя громади, правозастосування норм статуту територіальної громади на практиці; реалізація положень і принципів статутного права в практичній діяльності місцевого самоврядування. Громадський і судовий нагляд за дотриманням правил поведінки в громаді. Застосування судових санкцій у разі порушення норм статутного права.

## Висновки до розділу 2

Підсумовуючи результати проведеного дослідження можна зробити наступні висновки до розділу.

1) Муніципальна статутна нормотворчість є важливим елементом установа та реалізації місцевого самоврядування в Україні. Особливу увагу в цьому контексті привертають статuti територіальних громад, які детально визначають механізми та процедури здійснення цієї форми публічної влади на відповідній території. Статут розробляється для відображення специфіки конкретної громади, враховуючи історичні, культурні, соціально-економічні та інші аспекти.

2) Важливість проблематики муніципальної статутної нормотворчості виявляється у підходах до визначення поняття «Статут територіальної громади». Розрізняють дві основні групи визначень: як нормативну умову для функціонування громади та органів самоврядування, та як договірну умову їхньої діяльності.

3) Запропоноване авторське визначення поняття «статут територіальної громади» підкреслює, що це основний нормативно-правовий акт місцевого самоврядування, який має вищу юридичну силу серед інших актів, визначається Конституцією та законами, і приймається з урахуванням особливостей громади.

4) До основних юридичних характеристик статутів територіальних громад в Україні відносяться: їх ключове значення для функціонування громади; вища юридична сила серед інших актів; обов'язковість врахування статуту у інших рішеннях та діях органів самоврядування; узгодження з Конституцією та законами; прийняття за участю громади; специфічна процедура їхнього прийняття та змін.

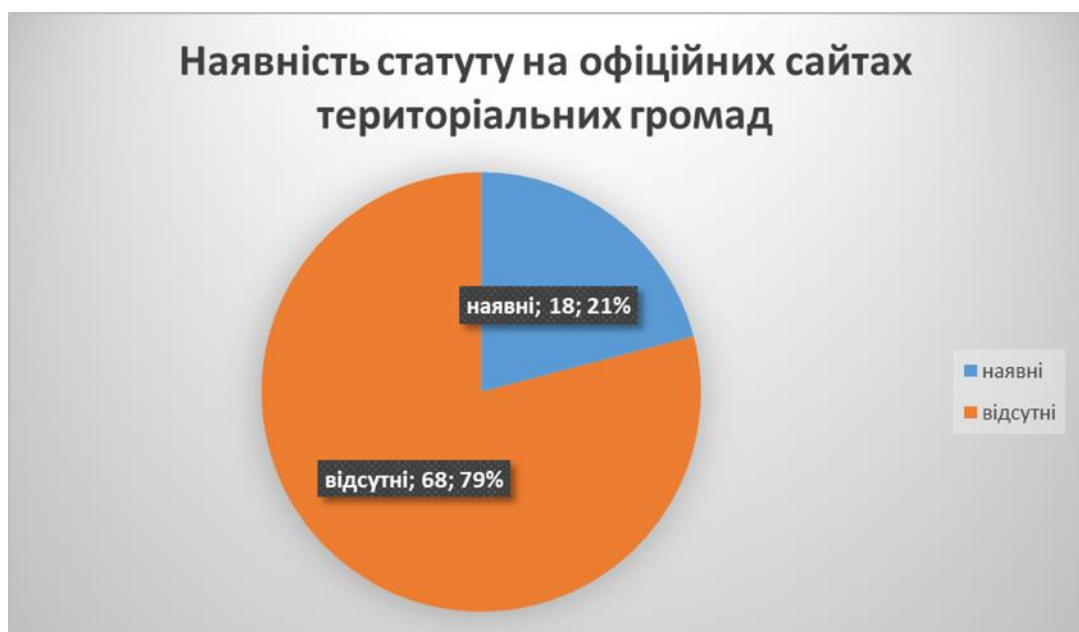
5) Процес створення статутів територіальних громад можна умовно розглядати у трьох етапах: розробка проекту, прийняття та набуття чинності.

### РОЗДІЛ 3

## ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СТАТУТНОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

За основу дослідницького матеріалу взято статuti територіальних громад Дніпропетровської області. Перелік таких громад на час дослідження містив 86 територіальних громад, представлений у Додатку

На офіційних сайтах територіальних громад Дніпропетровської області було виявлено інформацію про наявність Статуту лише у 18 з 86 громад (21%), що вказує на те, що інформаційне забезпечення з питань місцевого самоврядування області не є повним і системним. Проаналізувавши ці статuti, було виявлено, що різні типи територіальних громад (сільські - 5, селищні - 6, міські - 7) майже однаково активно залучались до статутної нормотворчості, що демонструє зацікавленість громад у власній нормотворчості та бажання самостійно визначати схему формування місцевого самоврядування та механізм взаємовідносин в громадах (рис. 4, 5).



**Рис. 4** Наявність статутів на офіційних сайтах територіальних громад Дніпропетровської області



**Рис. 4 Наявність статутів за типом громад на офіційних сайтах територіальних громад Дніпропетровської області**

Варто відзначити, що серед проаналізованих статутів було виявлено випадки, коли текст документів розміщується без зазначення дати та номера рішення відповідного представницького органу місцевого самоврядування про його затвердження та реєстрації управліннями юстиції. Також було знайдено випадки, коли на сайті була зазначена інформація про наявність статуту в територіальній громаді, але сам текст документу так і не було опубліковано. Всі ці аспекти можуть створювати непорозуміння щодо фактичної легітимності, наявності та змісту статутів, що впливає на прозорість та відкритість місцевого самоврядування перед громадськістю.

Дослідження показує, що з утворенням об'єднаних територіальних громад (ОТГ) відбувається зміна у сприйнятті самої системи місцевого самоврядування на базовому рівні, що підтверджується включенням в статuti окремих елементів, таких як «територіальна громада» та «внутрішні громади, які утворюють жителі населених пунктів громади» [67, 68, 69].

Внутрішні громади розглядаються як структурні складові територіальної громади, члени яких включають жителів населених пунктів, за винятком адміністративного центру громади. Отже, цей підхід відображає нові реалії та підходи у формуванні та функціонуванні місцевого самоврядування [70].

Проблематика особливостей розгляду об'єднаних територіальних громад яскраво простежуються в положеннях статуту про символіку таких громад. Деякі статuti вказують, що «окремі населені пункти можуть мати свою власну офіційну символіку» [68], тим самим виокремлюючи їх як складові елементи громади. У той же час, інші підходи до цього питання вважають, що «окремі населені пункти громади не можуть мати власної офіційної символіки», наголошуючи на обов'язковості єдиної власної символіки територіальної громади [69, 77, 78].

Особливий інтерес викликає питання про те, як регулюється участь членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Згідно з вимогами Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», порядок організації та проведення різних заходів, таких як місцеві вибори, референдуми, загальні збори громадян та місцева ініціатива, має бути чітко визначений відповідними законами або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [71]. Таким чином, базовий закон містить загальні правила щодо цих процесів, але деталі та конкретні механізми вирішення визначаються в статуті самої громади, який є ключовим документом з визначення порядку участі громадян у місцевому самоврядуванні.

В усіх проаналізованих статутах територіальних громад Дніпропетровської області зазначено основні форми участі членів громади у місцевому самоврядуванні, такі як місцеві вибори, референдуми, загальні збори, громадські слухання, місцеві ініціативи, петиції громадян та інші. Додатково у статутах територіальних громад міст можна відзначити участь у консультативно-дорадчих органах, контрольно-наглядових органах, розподілі бюджетних коштів [72, 73] або інші форми участі членів територіальної громади міста у здійсненні місцевого самоврядування [74], демонструючи багатогранність участі громадян у вирішенні питань місцевого значення..

В окремих статутах територіальних громад області можна зустріти поділ членів територіальної громади на два типи: члени територіальної громади та

повноправні члени територіальної громади. Особливість останніх полягає у тому, що вони мають право брати участь у місцевих виборах та референдумах. Наприклад, уточнення цього поділу вказує, що повноправними членами є громадяни України, які проживають в населених пунктах громади, мають право голосу та муніципальну дієздатність у повному обсязі. Тим часом, члени з обмеженою муніципальною право- та дієздатністю включають іноземців, осіб без громадянства, неповнолітніх, осіб, яких суд визнав недієздатними, а також тих, хто перебуває на військовій службі або виконує покарання в місцях позбавлення волі. Для цієї категорії членів обмежуються права участі у виборах та референдумах, у загальних зборах громадян, а також права на зайняття посад в органах місцевого самоврядування територіальної громади [68, 69, 70].

Крім цього, у питанні визначення членів територіальної громади зустрічаються випадки, коли відбувається звуження їх кола. Наприклад, в одному з статутів говориться, що члени громади - це лише громадяни України, які проживають постійно на її території та сплачують місцеві податки і збори [75]. Таке формулювання може вважатися обмеженням права місцевого самоврядування для жителів, оскільки законодавство передбачає, що членами територіальної громади можуть бути не лише громадяни України, а й іноземці та особи без громадянства, які проживають у населених пунктах громади згідно із Законом України «Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання» та іншими актами законодавства України, та зареєстрували своє місце проживання в певному населеному пункті громади [76].

Дослідження підкреслює ряд позитивних аспектів, що сприяють розвитку місцевої демократії. Зокрема, важливим є участь інститутів громадянського суспільства як ефективних учасників у вирішенні питань місцевого значення. Це відображено в статутних нормах, які визначають процедури громадського контролю. Громадський контроль здійснюється шляхом аналізу відповідної інформації, направлення інформаційних запитів, ініціювання звітів, створення громадських контрольних інспекцій та проведення громадських слухань. Також варто відзначити приклади встановлення співробітництва між органами

місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства через укладання договорів про взаємодію, що демонструє готовність різних суб'єктів спільно працювати над вирішенням питань місцевого значення. Такі кроки сприяють підвищенню ефективності місцевого самоврядування та розвитку місцевих спільнот [68, 69, 79].

Аналізуючи статuti територіальних громад Дніпропетровської області, можна визначити низку їх характеристик, які у сукупності й розкривають важливість та значущість цих локальних нормативно-правових актів:

- розробка та прийняття статутів територіальних громад досі носить факультативний характер. Такий висновок було зроблено на підставі по-перше, звернення до практики, яка свідчить, що не у кожній територіальній громаді Дніпропетровської області було затверджено статут територіальної громади, а по-друге, на підставі положень статті 19 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» де норма «представницький орган місцевого самоврядування.....може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста» відсилає до позиції «необов'язковості» розробки та прийняття статуту територіальної громади.

- наявність на офіційних сайтах територіальних громад області статутів лише 18 територіальних громад з 86 (21%) свідчить про те, що інформаційне забезпечення щодо місцевого самоврядування є неповним і не системним, що є значною проблемою у забезпеченні доступності та прозорості для громадян. Крім того, виявлено випадки, коли у наявних статутах відсутня інформація про дату та номер рішення відповідного представницького органу місцевого самоврядування про затвердження статуту та реєстрацію його управліннями юстиції, що ускладнює перевірку легітимності та актуальності муніципальних документів для громадян та організацій, які цікавляться діяльністю територіальної громади. Також важливо відзначити, що наявність інформації про існування статуту без доступності його тексту на веб-сайті територіальної громади додає ще більше невизначеності та викликає запитання до системи інформаційного забезпечення місцевого самоврядування області.



- наявність в виявлених та проаналізованих 18 статутах територіальних громад області статутів різних типів територіальних громад (сільські, селищні, міські) є безумовно позитивним моментом розвитку статутної нормотворчості територіальних громад області.

- прийняття статуту, внесення до нього змін та доповнень здійснюється тільки представницьким органом місцевого самоврядування (сільською, селищною міською радою) відповідної територіальної громади (а не міським референдумом чи у змішаному порядку за участю як міської ради, так і міського референдуму) є об'єктивно доцільним, оскільки: по-перше, практика як в Україні, так і в інших країнах свідчить про те, що великі населені пункти зазвичай приймають статути через виборні представницькі органи, що вказує на установчо-муніципальний характер статуту міста та необхідність залучення фахівців у місцевому самоврядуванні до його розробки; по-друге, українське законодавство не передбачає можливості проведення місцевих референдумів, а процес затвердження статуту входить до виключної компетенції міської ради, що створює деякі обмеження щодо участі громадян у цьому процесі; по-третє, важливо враховувати обсяг та технічну складність статуту, що може ускладнювати можливість його прийняття на рівні референдуму.

- будучи основою міської нормотворчості (має вищу юридичну силу серед нормативно-правових актів в територіальній громаді), встановлюючи систему органів міського самоврядування територіальної громади, надаючи юридичного характеру відносинам, що склалися в відповідній територіальній громаді (визначає взаємовідносини територіальної громади з окремими територіальними колективами) для статутів територіальної громади області притаманним є установчо-муніципальний характер. Оскільки за допомогою статутів територіальна громада в межах, визначених законом, самостійно визначає систему, структуру і порядок формування виконавчих органів місцевого самоврядування, схему організації місцевого самоврядування в населеному пункті, взаємовідносини територіальної громади з окремими територіальними колективами [80, с. 71].

- проаналізовані статuti територіальної громади області містять перелік основних форм участі жителів у місцевому самоврядуванні відповідної громади. В той же час треба констатувати, що перелік таких форм участі членів територіальної громади у місцевому самоврядуванні значно ширше у статутах територіальних громад міст і поряд з традиційними (вибори, референдуми, загальні збори громадян, громадські слухання, місцеві ініціативи, петиції) включаючи додаткові форми (участь у консультативних органах, контрольно-наглядових органах, розподілі бюджетних коштів, охороні навколишнього середовища, підтримці громадської безпеки; виконання на громадських засадах робіт по благоустрою території міста, надання послуг соціально незахищеним жителям міста та інші форми), які відповідають міжнародним стандартам місцевого самоврядування;

- окремі статuti територіальних громад області встановлюють розмежування між членами територіальної громади та повноправними членами територіальної громади. Поряд із цим, спостерігаються випадки, коли членство в громаді обмежується. Присутність різних підходів у визначенні членів територіальної громади в статутах свідчить про недостатню узгодженість і потребу у більш точному та уніфікованому підході до цього питання у законодавстві.

- характерним для змісту статутів територіальних громад є наявність положень двох видів: обов'язкові, такі, що передбачені законодавством та підлягають включенню до статуту (історичні, культурні, інші особливості адміністративно-територіальної одиниці, статут територіальної громади якої приймається; опис кордонів; систему органів місцевого самоврядування; форми прямого народовладдя, які можуть застосовуватися територіальною громадою; особливості організаційних та матеріально-фінансових основ міського самоврядування; порядок внесення змін та доповнень до статуту тощо), та додаткові, які територіальні громади приймають до свого розгляду і додатково включають до статуту.

- виявлено ряд позитивних моментів у розглянутих статутах територіальних громад області, які підтверджують важливість участі інститутів громадянського суспільства у місцевому самоврядуванні, що відображено в статутних нормах, які регулюють громадський контроль, взаємодію місцевих органів влади з цими інститутами через укладання договорів (угод) про взаємодію і співробітництво у вирішенні питань місцевого значення.

Таким чином, дослідження дозволяє виокремити наступні аспекти розвитку статутної нормотворчості територіальних громад:

- усвідомлення жителями територіальної громади та представницьким органом місцевого самоврядування того, що Статут розробляється та затверджується не для підтвердження факту існування територіальної громади чи її статусу, а направлений на вирішення виключно питань місцевого значення і, що не менш важливо, при цьому забезпечуючи баланс приватних та публічних інтересів жителів територіальної громади, захист прав і законних інтересів людини та громадянина;

- обов'язковість підкреслення необхідності підтримки, збереження та розвитку унікальних історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей місцевого самоврядування, які є характерними для конкретної територіальної громад, шляхом визначення самою громадою через свою місцеву раду підходів та механізмів підходів та механізмів, які сприятимуть збереженню та подальшому розвитку цих унікальних рис, при цьому дотримуючись рамок, визначених законодавством.

- уникнення дублювання у Статуті інших системних актів, які вже регламентують роботу різних органів самоврядування, таких як Рада та її виконавчий комітет, постійні депутатські комісії тощо шляхом обов'язкової регламентації питання взаємодії громадськості з органами та посадовими особами місцевого самоврядування, порядку створення й забезпечення діяльності органів самоорганізації населення та інших важливих питань.

- унеможливлення обмеження права жителів територіальної громади брати участь у вирішенні питань місцевого значення шляхом введення штучних

критеріїв (наприклад, «члени територіальної громади», «жителі населених пунктів громади», «повноправні члени територіальної громади», «члени з обмеженою муніципальною право- та дієздатністю» тощо). Оскільки чинне законодавство використовує термін «член територіальної громади», але не надає точного визначення цього поняття, органи місцевого самоврядування не мають права самостійно тлумачити такий термін. Крім того хоча Європейська конвенція з прав людини, Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» дозволяє законні обмеження у використанні інструментів демократії (наприклад, право голосу на виборах лише для дієздатних громадян від 18 років або можливість участі у загальних зборах лише громадянам за місцем проживання), такі обмеження мають бути встановлені лише законами і не можуть міститися у підзаконних актах чи рішеннях органів місцевого самоврядування;

- урізноманітнення організаційних форм, спрямованих на побудову партнерських відносин органів місцевого самоврядування та членів територіальної громади (громадська рада при виконавчому комітеті; укладання договорів з інститутами громадянського суспільства (Недержавні засоби масової інформації та інші громадські та невідприємницькі установи, органи самоорганізації населення, благодійні та релігійні організації, організації роботодавців та їх об'єднання, творчі спілки, професійні спілки та їх об'єднання, громадські об'єднання, які функціонують в рамках законодавства) про взаємодію і співробітництво у вирішенні питань місцевого значення; громадський контроль діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування; Уповноважений Територіальної громади з питань захисту прав членів територіальної громади (наприклад: Муніципальний омбудсмен з питань захисту прав і свобод членів територіальної громади; Дитячий омбудсмен тощо);

- обов'язковість чіткого визначення у статуті територіальної громади всіх процедурних питань місцевої демократії (місцеві ініціативи, громадські слухання, громадська експертиза, консультації з громадськістю, участь

громадян у роботі наглядових радах комунальних підприємств, створення та діяльність органів самоорганізації населення (будинкових, виличних, квартальних та інших комітетів тощо), порядок звітування міського голови, постійних комісій та депутатів міської ради тощо) як ключових складових статуту. При цьому необхідно детально, чітко і зрозуміло для населення прописувати форми безпосередньої участі громадян з урахуванням місцевих особливостей територіальної громади. Закріплення форм муніципальної безпосередньої демократії, участі членів громади у здійсненні місцевого самоврядування сприятиме залученню жителів громади у процес управління місцевими справами та процес муніципального статутного нормотворення.

Для цього необхідно проводити ряд змістових (структурних) та організаційних заходів:

- обґрунтування структури статуту та дотримання вимог нормопроектувальної техніки, продуманість, лаконічність тексту;
- перенесення великої за обсягом довідкової інформації в додатки до статуту;
- проведення мовної та юридичної експертизи проєктів статутів;
- умотивування «технічних» норм статуту (передовсім кількісних цензів для проведення тієї чи іншої процедури);
- забезпечення статутів детальними коментарями (на зразок науково-практичних коментарів до законів);
- забезпечення можливості ознайомлення з текстами проєктів статутів територіальних громад та внесення пропозицій завдяки обов'язковому опублікуванню їх на офіційних сайтах відповідних міських, селищних чи сільських рад та в засобах масової інформації;
- збільшення поінформованості населення у питаннях статуту через проведення ефективних і продуманих комунікативних заходів, які розкривали б громадянам суть статутного регулювання;

- створення прецедентів успішної участі членів територіальних громад у вирішенні місцевих питань, що стане прикладом реального застосування норм статуту і зменшить скептичне налаштування частини населення до статуту як до формального акту без жодного реального значення для життя громади;

- залучення до робочих груп з розроблення статутів юристів та науковців, що займаються питаннями місцевого самоврядування тощо.

- для подальшого зміцнення місцевої демократії та підвищення ефективності управління важливо активно заохочувати участь інститутів громадянського суспільства у вирішенні питань місцевого значення. Зокрема, рекомендуємо закріплювати в статутах конкретні механізми громадського контролю, такі як аналіз інформації, надсилання запитів, проведення звітів та створення контрольних інспекцій. Крім того, слід активно використовувати статутні норми щодо можливості укладання договорів (угод) про взаємодію і співробітництво між органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства з метою спільного вирішення актуальних питань місцевого значення.

- вирішення на законодавчому рівні питання про обов'язкове ухвалення територіальними громадами своїх статутів. Слід визначити в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» ухвалення місцевими радами статутів відповідних територіальних громад як їхнього обов'язку. В якості додатка до підзаконного акту Кабінету Міністрів України може бути запропонований модельний (типовий, примірний) статут територіальної громади як методично-рекомендаційний документ. Можливий також варіант ухвалення модельного статуту для територіальної громади кожної з типів територіальних громад.

### Висновки до розділу 3

З метою визначення основних недоліків сучасного процесу статутної нормотворчості та подальшої розробити рекомендації щодо удосконалення напрямків статутної нормотворчості в Україні за основу дослідницького матеріалу було взято статuti територіальних громад Дніпропетровської області, що дає можливість зроби низку висновків.

1. Аналіз статутів територіальних громад Дніпропетровської області дозволяє виділити наступні ключові риси, які вказують на важливість та значимість цих локальних нормативно-правових актів:

- необов'язковість розробки та ухвалення статутів у громадах свідчить про їх факультативний характер відповідно до законодавства, яке не обмежує їхню обов'язковість;

- інформаційне забезпечення щодо статутів не є достатнім та системним, що ускладнює доступність та зрозумілість для громадян;

- наявність різних типів статутів у громадах є позитивним явищем, що свідчить про розвиток статутної нормотворчості та адаптацію до потреб конкретних громад;

- процес ухвалення та змін статутів через представницькі органи має свою доцільність через технічну складність і обмеження участі громадян;

- статuti встановлюють основи муніципальної нормотворчості та організацію місцевого самоврядування, що є важливим для регулювання життєдіяльності громад;

- участь громадян у місцевому самоврядуванні враховується у статутах, але існує можливість розширення переліку форм участі відповідно до міжнародних стандартів;

- узгоджене та уніфіковане законодавство щодо членства у громадах сприятиме усуненню недоречностей та неоднозначностей у визначенні членства громадян;

- статuti містять як обов'язкові, так і додаткові положення, що відображає широкий спектр нормативного регулювання місцевого самоврядування;

- деякі статuti акцентують на важливості участі інститутів громадянського суспільства через встановлення механізмів громадського контролю та співробітництва.

2. Сформульовано рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення напрямів статутної нормотворчості місцевого самоврядування в Україні, зокрема такі:

- обов'язковість ухвалення місцевими радами статутів відповідних територіальних громад;

- доцільність ухвалення Кабінетом Міністрів України модельного (типового, примірного) статуту територіальної громади як методично-рекомендаційного документу для територіальної громади кожної типу;

- необхідність розробки чітких, зрозумілих і дієвих положень про форми безпосередньої участі членів територіальної громади в місцевому самоврядуванні, закріпивши на рівнів статутів інноваційні форми участі громадян у місцевому самоврядуванні;

- забезпеченість статутів територіальних громад популярними та науково-практичними коментарями, так само як і законів;

- потреба додаткового уточнення в законодавстві предмету регулювання статутів територіальних громад;

- застосування позитивного досвіду статутної нормотворчості місцевого самоврядування в Україні щодо використання при розробці відповідного статуту територіальної громади оптимальної структури Статуту територіальних громад тощо.



## ВИСНОВКИ

Результати проведеного дослідження дають підставу зробити такі висновки:

1) Нормотворчість в теорії конституційного права розглядається в трьох значеннях: як діяльність щодо створення правових норм, відповідно до яких пишуться закони та підзаконні акти; як діяльність щодо створення нормативно-правових актів; як діяльність щодо створення підзаконних актів шляхом створення, скасування, упорядкування правових норм. Таким чином у змісті поняття «нормотворчість» можна виділити два взаємозалежних елементи: сама діяльність і її кінцевий результат, яким є прийнятий нормативно-правовий акт. Нормотворча діяльність суб'єктів місцевого самоврядування здійснюється на основі Конституції та законів України. Вона являє собою процес пізнання нормативних правових потреб органів місцевого самоврядування та населення муніципальних утворень щодо формування і прийняття нових нормативних правових актів, зміни або припинення діючих в рамках встановлених законом процедур. Нормотворчість на рівні місцевого самоврядування є найважливішим фактором демократичного розвитку українського суспільства і його правової системи.

2) Визначено, що муніципальну/локальну нормотворчість можна визначити як урегульований законодавством вид цілеспрямованої юридичної діяльності суб'єктів (органи та посадові особи ОМС), спеціально уповноважених приймати, змінювати чи скасовувати нормативно-правові акти, що здійснюється в межах компетенції в установлених процедурно-процесуальних формах. Акцентовано увагу на тому, що муніципальна/локальна нормотворчість, як вид спеціальної діяльності системи органів та посадових осіб місцевого самоврядування, має свої, притаманні їй ознаки, які відображають її специфіку та відрізняють від інших видів діяльності. Сформульовано, що муніципальна статутна нормотворчість є законодавчо встановленим процесом розробки та прийняття підзаконного нормативно-правового акту (статуту) на муніципальному рівні, який визначає правові, організаційні та функціональні основи місцевого самоврядування

та регулює взаємовідносини між органами місцевого самоврядування, громадськістю та іншими суб'єктами в рамках територіальної громади.

3) Акцентовано увагу на тому, що проблематика муніципальної статутної нормотворчості місцевого самоврядування знаходить відображення в значній кількості підходів до визначення поняття «Статут територіальної громади», які умовно можна поділити на дві групи: 1) статут – нормативна умова нормативною умовою функціонування територіальної громади та органів місцевого самоврядування; 2) статут – договірна умова функціонування територіальної громади та органів місцевого самоврядування.

Надано авторське визначення поняття «статут територіальної громади» – основоположний, постійно діючий нормативно-правовий акт місцевого самоврядування установчого характеру, який має вищу юридичну силу у відношенні до усіх інших правових актів суб'єктів місцевого самоврядування, змістовно оформлений відповідно до вимог Конституції та законів України, приймається в особливому порядку з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування на території, на яку розповсюджується юрисдикція відповідної територіальної громади.

Аргументовано, що до числа правових ознак (юридичні властивості) статутів територіальних громад в Україні належать: статут територіальної громади є ключовою нормативною умовою для створення та функціонування громади; це основний нормативно-правовий акт місцевого самоврядування, з яким узгоджуються інші рішення і дії місцевої влади та її органів; статут має вищу юридичну силу серед інших актів місцевого самоврядування та посадових осіб цієї влади; він містить обов'язкові положення, що визначаються Конституцією України та законами про місцеве самоврядування, які становлять основу для організації та функціонування громади; статут приймається представницьким органом місцевого самоврядування або населенням безпосередньо, виражаючи волю територіальної громади; процедура прийняття, реєстрації, змін та доповнень до статуту

відрізняється від подібних процедур для інших правових актів згідно з законодавством України.

4) Охарактеризовано процес розроблення та прийняття статутів територіальних громад в Україні та виявлено тенденції цього процесу в інформаційній, процедурній та організаційній площинах. Встановлено поширеність практики механічного та спрощеного вироблення статуту у зв'язку з недостатнім залученням громадськості. Аргументовано доцільність розгляду правотворчого процесу щодо статутів територіальних громад у складі трьох етапів: 1) розробка проєкту статуту; 2) розгляд та прийняття статуту; 3) набуття чинності статуту. Водночас виявлено позитивну тенденцію, оскільки цьому процесу надається дедалі більшого значення: проводяться громадські обговорення проєктів статуту чи окремих його частин, на офіційних веб-сайтах представницьких органів територіальних громад створюються окремі рубрики, а в деяких містах — спеціальні сайти. З'ясовано, що вагомий вплив у цьому мало збільшення кількості Інтернет-користувачів та чинник відносно невеликої вартовності розміщення інформації на сайтах.

5) Проаналізовано статuti територіальних громад Дніпропетровської області, можна визначити низку їх характеристик, які у сукупності й розкривають важливість та значущість цих локальних нормативно-правових актів:

– розробка та прийняття статутів територіальних громад Дніпропетровської області не є обов'язковою, що підтверджується низьким відсотком затверджених статутів та законодавчими нормами, які роблять цей процес факультативним.

– інформаційне забезпечення стосовно статутів територіальних громад є неповним та несистемним, що ускладнює доступність та прозорість для громадян.

– наявність різних типів статутів у територіальних громадах є позитивним моментом, що свідчить про розвиток статутної нормотворчості.

– процес прийняття та змін статутів здійснюється через представницькі органи місцевого самоврядування, що має об'єктивну доцільність через технічну складність та обмеження участі громадян.

– статuti є основою муніципальної нормотворчості та встановлюють схему місцевого самоврядування та взаємовідносини у громаді, маючи установчо-муніципальний характер.

– статuti враховують різні форми участі громадян у місцевому самоврядуванні, але їхній перелік може бути розширений з урахуванням міжнародних стандартів.

– необхідно узгоджене та уніфіковане законодавство з питань членства у територіальних громадах для усунення недоречностей у визначенні членства жителів територіальних громад.

– статuti містять як обов'язкові, так і додаткові положення, що відображає багатогранність нормативного регулювання місцевого самоврядування.

– деякі статuti враховують важливість участі інститутів громадянського суспільства у місцевому самоврядуванні через встановлення громадського контролю та угод про співробітництво.

5) Виокремлено наступні аспекти розвитку статутної нормотворчості територіальних громад, зокрема такі:

– усвідомлення цілей статуту: жителі територіальних громад та представницькі органи місцевого самоврядування мають розуміють, що статут спрямований перш за все на вирішення питань місцевого значення та забезпечення балансу між приватними і публічними інтересами, а також захист прав громадян;

– підтримка унікальних характеристик: статuti акцентують на необхідності підтримки та розвитку унікальних історичних, культурних, економічних та соціальних аспектів місцевого самоврядування, зберігаючи їх через механізми, визначені самою громадою та в рамках законодавства;

- уникнення дублювання: важливо, щоб статут не дублював інші нормативні акти, а зосереджувався на вирішенні питань місцевого значення, взаємодії з громадськістю та роботі місцевих органів влади;

- забезпечення участі громадян: статути повинні уникати штучних обмежень у праві громадян брати участь у вирішенні питань місцевого значення, дотримуючись законних обмежень, встановлених вищезгаданими законодавчими актами;

- побудова партнерських відносин: створення різноманітних організаційних форм співпраці між органами самоврядування та громадою, які сприяють вирішенню питань місцевого значення та забезпечують громадський контроль;

- чітке визначення процедур місцевої демократії: статути повинні містити детальні вказівки щодо участі громадян у прийнятті рішень місцевого значення, використання форм безпосередньої участі та залучення інститутів громадянського суспільства;

- організаційні заходи для зміцнення демократії: належне структурування статутів, проведення експертизи та консультацій з громадою, створення прецедентів успішної участі громадян у рішеннях громади;

- законодавчі ініціативи: закріплення обов'язку ухвалення статутів територіальними громадами на законодавчому рівні та розробка модельних статутів для допомоги у створенні відповідних документів.

б) Напрацьовано рекомендації щодо вдосконалення напрямів статутної нормотворчості місцевого самоврядування в Україні, зокрема такі:

- продовження розроблення модельних статутів при максимальному плюралізмі їхніх форм і змісту (зокрема для різних типів територіальних громад);

- проведення поляризаційних заходів у територіальних громадах з приводу розроблення статутів;

- запровадження обов'язковості публікації проєкту статуту в ЗМІ та електронному варіанті;

- пошук та відображення у статутах нових форм безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні місцевих питань, за умови, що вони не суперечать чинному законодавству;
- забезпечення статутів необхідними коментарями з приводу питань, які могли б викликати потребу в додаткових тлумаченнях;
- проведення юридичної та мовної експертизи проєктів статутів перед їх прийняттям;
- дотримання вимог нормопроектувальної техніки (зокрема, чіткість і відносна лаконічність викладення положень статутів);
- відмова від прагнення зробити статут надто великим за обсягом;
- перенесення значної за обсягом довідкової інформації у додатки до статуту;
- законодавче урегулювання низки питань, пов'язаних із регулюванням статутами місцевого самоврядування (передовсім це стосується чіткішого формулювання предмета статутного регулювання, а також вирішення питання дії статуту та членства у територіальних громадах) тощо.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Баймуратов М.О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення. // Юридична освіта і правова держава (до 150-річчя юрид. інституту ОДУ ім. І.І. Мечнікова): Збірн. наук. праць. Одеса, 1997. С. 96–101.
2. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: монографія. К.: Вид-во «Юридична думка», 2010. 656 с.
3. Баєва Л.В. Статут як джерело муніципального права зарубіжних країн. // Запорізькі правові читання: Тези доповідей щорічн. Міжнародної наук.–практ. конф., м. Запоріжжя, 15–16 травня 2008 р. / За заг. ред. С.М. Тимченка і Т.О. Коломоець. Запоріжжя: ЗНУ, 2008. С. 119–121
4. Барвицький В. Методичні рекомендації з підготовки статуту територіальної громади.  
URL:<http://uaprom.net/file/f4834/metod.rekomend.statut.pdf> (дата звернення 05.02.2024).
5. Бисага Ю.М., Рогач О.Я., Бачинська А.В. Муніципальне право України: навч. посіб. Ужгород: Ліра, 2008. 440 с.
6. Бровинская Н. Роль Устава в организации местного самоуправления. // Статут територіальної громади: проблеми розробки, прийняття та впровадження в практику місцевого самоврядування: навч. посіб. К.: Книга почтой, 1999. С. 86.
7. Глухачов Є.Ф. Статут територіальної громади як фактор розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць*. 2002. №2(13). Ч.2. С.214-217.
8. Данилькевич М., Величко Ю. Статут територіальної громади міста – нове явище у праві України. *Право України*. 2002. № 4. С. 27–29.
9. Делія Ю.В. Статути територіальних громад як джерело муніципального права. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2009. № 9. С. 26–36.

10. Дробуш І.В. Локальна нормотворчість як одна з пріоритетних функцій органів місцевого самоврядування в Україні. // Становлення і розвиток правової системи України. Збірн. матеріалів конф. (21 березня 2002 р., Київ.) К., 2002. С. 47–50.

11. Зайцева І.О. Місце статуту територіальної громади у системі права // Стратегія реформування системи державного управління на засадах демократичного врядування матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, травня 2011 р. К.: НАДУ, 2011. С.167–168.

12. Заяць Д. Проблеми розробки модельного статуту територіальної громади в Україні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України*. 2009. № 3. С.174-182.

13. Злобін С., Гель А. Місце Статуту територіальної громади в системі нормативно-правових актів України // Статут територіальної громади. Проблеми розробки, прийняття та впровадження в практику місцевого самоврядування. Навч. посіб. К., 1999. С. 71–74

14. Ідесіс І.В. Статути територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Ужгород, 2016. 222 с.

15. Калиновська Т.О. Нормативно-правові акти місцевих рад як органів місцевого самоврядування в Україні: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 „Конституційне право ; муніципальне право” Київ, 2011. 250 с.

16. Козачук М. Правові аспекти статуту територіальних громад. *Вісник Української Академії державного управління при Президентіві України*. 2001. № 2 (Ч II). С. 14–16.

17. Кравченко В. Статут територіальної громади як елемент правового забезпечення адміністративної та муніципальної реформ. *Проблеми наукового забезпечення адміністративної реформи в Україні: зб. наук. праць*. 1999. Вип. 2. С. 179–184.



18. Кухарук О., Бойко В. Запровадження статутів територіальних громад — підстави та переваги // Місцеве самоврядування та статутне право в Україні: зб.мат. Чернігів, 2003. С.5-8.

19. Кушнір М.О. Статут територіальної громади в законодавчому полі держави. URL: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/november08/1.htm>. (дата звернення 07.02.2024).

20. Любченко П. М. Муніципальне право: підручник. Харків: Право. 2019. 512 с.

21. Михайлишин Л. Р. Удосконалення системи місцевого управління в Україні з використанням зарубіжного досвіду: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління». Львів, 2008. 20 с.

22. Монастирський Г. Статут територіальної громади як основа організації муніципального управління. *Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє: зб. наук. праць*. 2007. № 12. С. 204–211.

23. Орловський О. Проблеми регламентації статусу органів самоорганізації населення в проектах статуту територіальної громади міста Одеси. *Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць*. 2001. Вип. 12. С. 258–263.

24. Папанова В.А. Статут територіальної громади: теорія та практика *Вісник Запорізького державного університету*. 2001. Вип.2. С.69-80.

25. Петрусь В. Про поняття та юридичну природу статуту територіальної громади. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. — 2001. Вип. 36. С. 218–222.

26. Росенко М.І. Статут територіальної громади. *Теорія та практика державного управління: зб. наукових праць*. 2007. Вип.3(18). С.329-337.

27. Рубцов В.П. Статут територіальної громади як джерело досвіду засвоєння статутного права. *Актуальні проблеми державного управління*. 1999. № 3(5). С. 66-71.

28. Садовий А., Зубач Л., Білоус О. Становлення статутного права в // Місцеве самоврядування та статутне право в Україні: зб. мат. Чернігів, 2003. С. 18-23.

29. Чудик Н.О. Статут територіальної громади як джерело конституційного права України : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» Київ Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. 228 с.

30. Шкабаро В.М. Локальні нормативні акти як основа діяльності територіальних громад міст. // Актуальні проблеми державотворення в умовах адміністративної реформи: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (11-12 квітня 2003 р., м. Запоріжжя). Запоріжжя, 2003. С. 148–151.

31. Новий тлумачний словник української мови: у 4 т. / укл. В.В. Яременко, О.М. Сліпушко. К.: Аконіт, 1998. Т. 2. 910 с.

32. Шаган О.В. Принципи нормотворчості органів місцевого самоврядування. URL: [http://science2016.lp.edu.ua/sites/default/files/Full\\_text\\_of\\_%20papers/vnulpurn\\_2014\\_801\\_30.pdf](http://science2016.lp.edu.ua/sites/default/files/Full_text_of_%20papers/vnulpurn_2014_801_30.pdf) (дата звернення 08.02.2024).

33. Дзейко Ж. Правова робота у сфері нормотворчої діяльності органів військового управління і військового командування. *Право військової сфери*. 2008. № 4. С. 13-16.

34. Барський В.Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / В.Р. Барський; Одеська нац. юрид. акад. Одеса, 2006. 18 с.

35. Нечипоренко А.О. Нормотворча діяльність у правовій державі. *Публічне право*. 2012. № 4. С. 375 – 381.

36. Шпак Ю.А. Методологічні підходи до визначення поняття нормотворчості органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2013. № 1. С. 145–152.

37. Актуальні грані загальнотеоретичної юриспруденції: монографія / [Ю. М. Оборотов, В. В. Завальнюк, В. В. Дудченко та ін.]; за ред. Ю. М. Оборотова. Одеса: Фенікс, 2012. 492 с.
38. Ленгер Я.І. Реформування правової системи як засіб підвищення її ефективності: автореф. дис. на здоб. наукового ступеня кандидата юр. наук: спеціальність 12.00.01 – теорія держави і права; історія політичних і правових учень / [Електронний ресурс]: Веб-сайт Національної бібліотеки України ім. В.І. Вернадського. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis64r\\_81/cgiirbis\\_64.exe](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis64r_81/cgiirbis_64.exe). (дата звернення 08.02.2024).
39. Зезека Н.О. Особливості правотворчої діяльності державної служби зайнятості України. *Форум права*. 2009. № 1. С.168-173.
40. Форманюк В.В. Поняття локальної нормотворчості. URL: [www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/App/2012\\_44/Forman\\_V\\_V.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/App/2012_44/Forman_V_V.pdf). (дата звернення 09.02.2024)
41. Рибалкін А.О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії): автореф. дис. на здоб. наукового ступеня кандидата юр. наук: спеціальність 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень. Х. 2005. 19 с.
42. Барський В.Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/items/29832050-d3f3-4438-b993-dbaf450259f2> (дата звернення 10.02.2024).
43. Петришина М.О. Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні: монографія. Х.: Право, 2011. 232 с.
44. Шпак Ю.А. Стадії нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2014. № 801. С. 103-108.
45. Форманюк В.В. Поняття локальної нормотворчості URL: [http://app.nuoua.od.ua/archive/44\\_2012/16.pdf](http://app.nuoua.od.ua/archive/44_2012/16.pdf) (дата звернення 12.02.2024)

46. Колтун В.С. Локальна нормотворчість URL: [https://e-pidruchniki.com/content/1305\\_lokalna\\_normotvorchist.html](https://e-pidruchniki.com/content/1305_lokalna_normotvorchist.html) (дата звернення 10.02.2024)

47. Риндюк В. І. Нормотворча діяльність: навчально-методичний посібник для самостійного вивчення дисципліни. К.: КНЕУ, 2009. 162 с,

48. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення 13.02.2024).

49. Батанов О., Кравченко В. Доктринальні проблеми муніципальної статутної нормотворчості. (аксіологічні, онтологічні та телеологічні аспекти). *Аспекти публічного управління*. 2019. Т.7. № 4. С. 17-27.

50. Батанов О. В., Сметана В. В. Конституційно-правове забезпечення правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування: досвід компаративного аналізу: монографія. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2021. 316 с.

51. Чудик Н. О. Статут територіальної громади як джерело конституційного права України: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2011. С. 107–112.

52. Монастирський Г. Статут територіальної громади як основа організації муніципального управління. URL: <http://surl.li/kyjeg> (дата звернення 16.02.2024).

53. Акти місцевого самоврядування та організаційний механізм їх прийняття URL:<http://www.govforc.com/index.php?id=254> (дата звернення 28.02.2024).

54. Кравченко В., Линник Н. Статут територіальної громади: проблеми розробки, прийняття, та впровадження в практику місцевого самоврядування: навчальний посібник. К.: Книга почтой, 1999. С.21-23.

55. Злобін С., Гель А. Місце Статуту територіальної громади в системі нормативно-правових актів України // Статут територіальної громади: проблеми розробки, прийняття та впровадження в практику місцевого самоврядування. навчальний посібник. К.: Книга почтой, 1999. С. 34-36.

56. Рубцов В., Заєць Р. Щодо розробки Статуту територіальної громади м. Києва як джерело досвіду засвоєння статутного права в Україні *Медіаноліс*. 1999. №1. С. 70-73.

57. Бровинская Н. Роль Устава в організації місцевого самоуправління // Статут територіальної громади: проблеми розробки, прийняття та впровадження в практику місцевого самоврядування. Навчальний посібник. К.: Книга почтой, 1999. С. 86.

58. Конституція України: Закон України від 02.10.1996 р. Із змінами, внесеними Законом України від 08.12.2004 р. № 2222-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 22.03.2024 р.).

59. Зайцева І. О. Муніципальна статутна нормотворчість в Україні: теоретико-методологічні проблеми становлення та розвитку. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право*. 2013. Вип. 5. С. 201-206.

60. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

61. Сухонос В. В. Теорія держави і права: Навчальний посібник. Суми: ВТД «Університетська книга», 2012. 536 с.

62. Чапіна С.І. Питання розробки та прийняття статуту територіальної громади. *Юридичний журнал*. 2019. №3. С. 38-40.

63. Зайцева І. О. Напрями вдосконалення статутної нормотворчості: процедура розробки та прийняття статуту територіальної громади. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2013. № 1(2). С. 76-83.

64. Батанов О.В., Чудик Н.О. Структура статуту територіальної громади та її елементи: проблеми теорії і практики. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 80-85.

65. Барвицький В. Методичні рекомендації з підготовки статуту територіальної громади URL: <http://uaprom.net/file/f4834/metod.rekomend.statut.pdf>. (дата звернення: 10.04.2024 р.).

66. Заяць Д.Д. Статутне регулювання системи місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00. Львів, 2009. 211 с.

67. Статут Лозуватської територіальної громади Криворізького району Дніпропетровської області (в новій редакції). URL: <https://lozuvatka.dp.gov.ua/nasha-gromada/statut> (дата звернення: 16.04.2024).

68. Статут Новопокровської селищної територіальної громади (об'єднаної) URL: <https://novopokrovska-gromada.gov.ua/statut-21-30-04-07-03-2021/> (дата звернення: 16.04.2024).

69. Статут Роздорської селищної об'єднаної територіальної громади. URL: <https://roz.otg.dp.gov.ua/nasha-gromada/statut> (дата звернення: 16.04.2024).

70. Статут Нивотрудівської сільської територіальної громади. URL: <https://nyva.otg.dp.gov.ua/rishennya-gromadi/pro-zatverdzhennia-statutu-nyvotrudivskoi-silskoi-rady> (дата звернення: 18.04.2024).

71. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 року № 1160-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2004. № 9. ст. 79.

72. Статут П'ятихатської міської територіальної громади. URL: <https://pyatihmr.dp.gov.ua/rishennya-gromadi/pro-zminu-yuridichnoyi-adresi-pyatihatskoyi-miskoyi-radi-ta-vikonavchogo-komitetu-pyatihatskoyi-miskoyi-radi> (дата звернення: 17.04.2024).

73. Статут Божедарівської селищної територіальної громади в новій редакції. URL: <https://bozhedarivska-selrada.gov.ua/statut-gromadi-09-04-32-07-04-2023/> (дата звернення: 17.04.2024).

74. Статут територіальної громади міста Новомосковська. URL: <https://novomoskovsk-rada.dp.gov.ua/pro-misto/statut-mista> (дата звернення: 17.04.2024).

75. Статут Новолатівської сільської територіальної громади. URL: <https://novolativska-gromada.gov.ua/statut-novolativskoi-silskoi-radi-10-10-15-14-08-2017/> (дата звернення: 17.04.2024).

76. Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання: Закон України від 11 грудня 2003 року № 1382-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2004. № 15. ст.232.

77. Статут Лозуватської територіальної громади Криворізького району Дніпропетровської області (в новій редакції). URL: <https://lozuvatka.dp.gov.ua/nasha-gromada/statut> (дата звернення: 18.04.2024).

78. Статут Миколаївської об'єднаної територіальної громади Синельниківського району Дніпропетровської області. URL: [https://drive.google.com/file/d/1UAQO16V\\_aTeXKsDZBWdyW7QRx6I39DI/view](https://drive.google.com/file/d/1UAQO16V_aTeXKsDZBWdyW7QRx6I39DI/view) (дата звернення: 17.04.2024).

79. Статут Слобожанської селищної територіальної громади URL: <http://surl.li/sriqr> (дата звернення: 18.04.2024).

80. Швець А. І. Регулювання діяльності депутатів місцевих рад в актах локальної нормотворчості. Правовий вимір конституційної, адміністративної та фінансової юрисдикції в умовах європейської парадигми України: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Одеса, 17 листопада 2016 р. Одеса: Міжнародний гуманітарний університет. С. 69-72.

**Характеристика територіальних громад Дніпропетровської області  
(станом на 01 квітня 2024 року)**

№ п/п	Назва громади / рік створення	Район	Тип громади	Кількість населених пунктів	Наявність статуту ТГ на офіційних сайтах
1.	Іларіонівська ТГ	Синельниківський район	селищна	17	-
2.	Апостолівська ТГ	Криворізький район	міська	20	-
3.	Богданівська ТГ	Павлоградський район	сільська	10	-
4.	Божедарівська ТГ	Кам'янський район	селищна	42	+
5.	Брагинівська ТГ	Синельниківський район	сільська	18	-
6.	Вакулівська ТГ	Криворізький район	сільська	18	-
7.	Васильківська ТГ	Синельниківський район	селищна	56	-
8.	Великомихайлівська ТГ	Синельниківський район	сільська	16	-
9.	Вербківська ТГ	Павлоградський район	сільська	16	-
10.	Верхньодніпровська ТГ	Кам'янський район	міська	48	-
11.	Верхівцівська ТГ	Кам'янський район	міська	11	-
12.	Вишнівська ТГ	Кам'янський район	селищна	10	-
13.	Вільногірська ТГ	Кам'янський район	міська	11	-
14.	Глеюватська ТГ	Криворізький район	сільська	19	-
15.	Гречаноподівська ТГ	Криворізький район	сільська	15	-
16.	Грушівська ТГ	Криворізький район	сільська	4	-
17.	Губиниська ТГ	Новомосковський район	селищна	25	-
18.	Девладівська ТГ	Криворізький район	сільська	34	-
19.	Дніпровська ТГ	Дніпровський район	міська	2	+
20.	Дубовиківська ТГ	Синельниківський район	сільська	27	-
21.	Жовтоводська ТГ	Кам'янський район	міська	4	-
22.	Зайцівська ТГ	Синельниківський район	сільська	15	-
23.	Затишнянська ТГ	Кам'янський район	сільська	23	-
24.	Зеленодольська ТГ	Криворізький район	міська	4	-
25.	Кам'янська ТГ	Кам'янський район	міська	3	-
26.	Карпівська ТГ	Криворізький район	сільська	26	-
27.	Китайгородська ТГ	Дніпровський район	сільська	5	-
28.	Криворізька ТГ	Криворізький район	міська	6	+
29.	Криничанська ТГ	Кам'янський район	селищна	46	-
30.	Лихівська ТГ	Кам'янський район	селищна	26	-
31.	Личківська ТГ	Новомосковський район	сільська	8	-
32.	Лозуватська ТГ	Криворізький район	сільська	32	+
33.	Любимівська ТГ	Дніпровський район	сільська	6	-
34.	Ляшківська ТГ	Дніпровський район	сільська	9	-
35.	Магдалинівська ТГ	Новомосковський район	селищна	36	-
36.	Маломихайлівська ТГ	Синельниківський район	сільська	5	-
37.	Марганецька ТГ	Нікопольський район	міська	8	-
38.	Межиріцька ТГ	Павлоградський район	сільська	12	-
39.	Межівська ТГ	Синельниківський район	селищна	30	-
40.	Миколаївська ТГ	Дніпровський район	сільська	10	-
41.	Миколаївська ТГ	Синельниківський район	сільська	17	+



42.	Мирівська ТГ	Нікопольський район	сільська	15	-
43.	Могилівська ТГ	Дніпровський район	сільська	12	-
44.	Нивотрудівська ТГ	Криворізький район	сільська	8	+
45.	Новолатівська ТГ	Криворізький район	сільська	11	+
46.	Новомосковська ТГ	Новомосковський район	міська	1	+
47.	Новоолександрівська ТГ	Дніпровський район	сільська	12	-
48.	Новопавлівська ТГ	Синельниківський район	сільська	11	-
49.	Новопокровська ТГ	Дніпровський район	селищна	33	+
50.	Новопільська ТГ	Криворізький район	сільська	38	-
51.	Нікопольська ТГ	Нікопольський район	міська	1	+
52.	Обухівська ТГ	Дніпровський район	селищна	3	-
53.	П'ятихатська ТГ	Кам'янський район	міська	31	+
54.	Павлоградська ТГ	Павлоградський район	міська	1	-
55.	Перещепинська ТГ	Новомосковський район	міська	21	-
56.	Першотравенська ТГ	Синельниківський район	міська	1	-
57.	Першотравневська ТГ	Нікопольський район	сільська	45	-
58.	Петриківська ТГ	Дніпровський район	селищна	19	-
59.	Петропавлівська ТГ	Синельниківський район	селищна	8	-
60.	Покровська ТГ	Синельниківський район	селищна	50	-
61.	Покровська ТГ	Нікопольський район	міська	6	-
62.	Покровська ТГ	Нікопольський район	сільська	13	-
63.	Підгородненська ТГ	Дніпровський район	міська	5	+
64.	Піщанська ТГ	Новомосковський район	сільська	9	-
65.	Раївська ТГ	Синельниківський район	сільська	47	-
66.	Роздорська ТГ	Синельниківський район	селищна	10	+
67.	Саксаганська ТГ	Кам'янський район	сільська	19	-
68.	Святовасилівська ТГ	Дніпровський район	сільська	23	-
69.	Синельниківська ТГ	Синельниківський район	міська	1	-
70.	Славгородська ТГ	Синельниківський район	селищна	24	-
71.	Слобожанська ТГ	Дніпровський район	селищна	6	+
72.	Слов'янська ТГ	Синельниківський район	сільська	11	-
73.	Солонянська ТГ	Дніпровський район	селищна	51	+
74.	Софіївська ТГ	Криворізький район	селищна	29	-
75.	Сурсько-Литовська ТГ	Дніпровський район	сільська	4	-
76.	Тернівська ТГ	Павлоградський район	міська	2	+
77.	Томаківська ТГ	Нікопольський район	селищна	35	-
78.	Троїцька ТГ	Павлоградський район	сільська	10	-
79.	Українська ТГ	Синельниківський район	сільська	8	+
80.	Царичанська ТГ	Дніпровський район	селищна	23	+
81.	Червоногригорівська ТГ	Нікопольський район	селищна	7	-
82.	Черкаська ТГ	Новомосковський район	селищна	2	-
83.	Чернечинська ТГ	Новомосковський район	сільська	8	-
84.	Чумаківська ТГ	Дніпровський район	сільська	11	-
85.	Широківська ТГ	Криворізький район	селищна	16	-
86.	Юр'ївська ТГ	Павлоградський район	селищна	47	-