

ПРОБЛЕМИ РОЗРОБКИ ТА ПРИЙНЯТТЯ СТАТУТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Статут територіальної громади є одним із фундаментальних правових актів у системі місцевого самоврядування. Він покликаний унормувати організацію та функціонування громади, закріпити механізми участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, визначити структуру органів самоврядування та порядок їх взаємодії.

Реформа децентралізації, розпочата у 2014–2015 роках, докорінно змінила архітектуру місцевого самоврядування: унаслідок добровільного об'єднання громад кількість базових одиниць адміністративно-територіального устрою суттєво скоротилася, натомість з'явилися об'єднані територіальні громади (ОТГ) зі значно ширшими повноваженнями та ресурсами.

Проблематика статутів територіальних громад набуває особливої актуальності в умовах воєнного стану та відновлення України: розбудова ефективного місцевого самоврядування, яке спирається на чітку правову основу, є необхідною передумовою сталого розвитку громад і демократичної консолідації суспільства. Метою цього дослідження є системний аналіз перешкод, що заважають повноцінному утворенню статутів в Україні, та визначення шляхів їх подолання.

Правовою основою статутів територіальних громад є стаття 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка передбачає, що громада має мати власний статут. Законодавцем було затверджено хто має приймати статут, що має містити текст документу. Також слід зазначити що статут є обов'язковим і кожна громада зобов'язана його прийняти.

Окремою проблемою є відсутність чіткого механізму регуляторного

впливу на якість статутів. Орган державної реєстрації перевіряє документ на відповідність Конституції та законам України, однак критерії такої перевірки є недостатньо деталізованими. На практиці частина статутів реєструється з нормами, що фактично дублюють закон, не додаючи до нього нічого суттєвого, тоді як спроби закріпити дійсно оригінальні механізми участі громади інколи отримують відмову в реєстрації з формальних підстав.

Розробка якісного статуту є трудомістким процесом, що вимагає значних організаційних та інтелектуальних ресурсів. Більшість громад, особливо сільських та малих міських, не мають у своєму розпорядженні ні кваліфікованих юристів із досвідом роботи у сфері муніципального права, ні коштів для їх залучення на договірній основі. Апарат сільських та селищних рад нерідко складається з двох-трьох службовців, завантажених поточним адміністративним навантаженням.

Утворені внаслідок об'єднання ОТГ зіштовхнулися з додатковою складністю: необхідністю враховувати різні традиції та очікування жителів колишніх окремих громад. Статут має ставати документом консенсусу, але процес створення такого консенсусу вимагає організованих консультацій, публічних обговорень та посередницьких зусиль, які самі по собі є ресурсомісткими. Непроведення таких консультацій веде до того, що статут сприймається жителями як документ, нав'язаний адміністративним центром об'єднаної громади.

Однією з ключових проблем статутотворення є низький рівень залучення жителів до процесу розробки документа. Статут є актом безпосередньої демократії. Однак на практиці навіть у тих громадах, де статут формально прийнятий, це нерідко відбувається шляхом голосування на сесії ради без попереднього широкого громадського обговорення. Жителі не знають про існування документа, не розуміють його значення і відповідно не усвідомлюють своїх прав та можливостей, які він надає.

Недостатня правова культура є системною проблемою, що проявляється на кількох рівнях. По-перше, на рівні населення - більшість жителів

некласифікує нормативні акти місцевого самоврядування за їх юридичною силою і не розуміє, чим статут відрізняється від рішення ради. По-друге, на рівні депутатського корпусу місцевих рад - чимало депутатів, особливо у невеликих громадах, не мають юридичної освіти й сприймають статут як формальність. По-третє, на рівні керівництва громади - окремі голови рад свідомо гальмують ухвалення статуту, оскільки розроблений документ може обмежити їхні неформальні повноваження або закріпити механізми контролю з боку громади.

Проведення громадських слухань, які є процедурно обов'язковими під час прийняття або внесення змін до статуту, на практиці перетворюється на формальність. Оголошення про слухання публікуються у спосіб, що мінімізує інформованість населення; явка є вкрай низькою; документування результатів нерідко не відповідає встановленим вимогам. Таке псевдозалучення не лише не вирішує проблему легітимності статуту, але й додатково дискредитує інститут громадської участі.

Введення воєнного стану в лютому 2022 року суттєво ускладнило перебіг процесів місцевого самоврядування. Частина громад опинилася в умовах окупації або активних бойових дій; значна частина жителів стала внутрішньо переміщеними особами; низка органів місцевого самоврядування змушена функціонувати в умовах мінімальних ресурсів.

З метою вдосконалення практики статутотворення видається доцільним запровадити низку заходів системного характеру. На законодавчому рівні необхідно чіткіше визначити обов'язковий мінімальний зміст статуту, зберігши при цьому широку диспозитивну зону для місцевої специфіки. Доцільно запровадити обов'язковість прийняття статуту для ОТГ у визначений строк з моменту їх утворення. На методичному рівні потрібна розробка зразкового статуту нового покоління - не як шаблону для копіювання, а як переліку опцій і модулів, з яких громада обирає ті, що відповідають її потребам. Необхідне формування загальнодоступного реєстру статутів із можливістю аналітичного опрацювання їх змісту.

Проведений аналіз свідчить, що проблеми розробки та прийняття статутів територіальних громад в Україні мають комплексний характер і охоплюють нормативно-правову, організаційно-ресурсну, правокультурну та якісно-змістовну площину. Диспозитивність законодавчої норми щодо обов'язковості статуту, відсутність законодавчих стандартів його змісту та процедурних гарантій реальної громадської участі створюють умови, за яких статутотворення або не відбувається взагалі, або набуває суто формального характеру.

Реформа децентралізації, попри безперечні успіхи в перерозподілі повноважень і ресурсів, не супроводжувалася адекватним розвитком правових основ самоврядування на рівні статутів. Наявні статuti переважно не відповідають реаліям ОТГ і не виконують своєї системоутворюючої функції. Воєнний стан посилив ці виклики, водночас відкривши нові можливості для осмислення ролі статуту як документа, здатного консолідувати громади в умовах відновлення.

Подолання описаних проблем вимагає системних зусиль на всіх рівнях, від законодавчого до локального, і передбачає поєднання нормативних змін із розвитком спроможності громад та підвищенням правової культури як населення, так і посадових осіб місцевого самоврядування. Лише за таких умов статут зможе виконати свою конституційну місію - стати справжньою «конституцією» територіальної громади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Батанов О.В., Чудик Н.О. Структура статуту територіальної громади та її елементи проблеми теорії та практики. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 80-84

2. Гадзіковський О. Ю. Особливості реформування системи місцевого самоврядування в Україні. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2023. № 6. С. 216-220

3. Кравченко О. Децентралізація влади в Україні: історія реформування, проблеми законодавчого унормування та шляхи підвищення ефективності впровадження. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2025. Том 129, №1. С. 25-31
4. Марцеляк О. В. Децентралізація влади як пріоритетний напрям сучасного вітчизняного державотворення. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2025. Вип. 90, Ч. 1. С. 301-307
5. Павлович-Сенета Я. П., Лозинський Ю. Р. Становлення та перспективи розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2025. № 90. С. 321-326
6. Чудик Н.О. Історія статутів територіальних громад. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2013. Випуск 22, том 1. С. 122-124
7. Шелест Ю. Місцеве самоврядування в умовах воєнного стану та повоєнного часу. *Літопис Волині. Всеукраїнський науковий часопис*. 2026. № 34. С. 256-272