

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.25

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.3.3>

Ю. М. Кириченко

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри правового забезпечення
господарської діяльності
факультету № 6

Харківського національного університету внутрішніх справ

СТАТУТ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ ЗАСІБ ЛОКАЛЬНОЇ САМОРЕГУЛЯЦІЇ ТА САМОУПРАВЛІННЯ

У статті наголошено на тому, що особливе місце в системі нормативних актів місцевого самоврядування посідає статут відповідної територіальної громади, яким регулюється значна кількість процедур безпосередньої демократії, який може ухвалити представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування.

На підставі вивчення зарубіжного досвіду застосування статутів для врегулювання органами муніципальної влади відносин місцевого значення автором зазначено, що в багатьох містах Європейських країн статuti слугують регулюванню управлінських відносин протягом багатьох століть.

Окрему увагу в статті звернуто на питання щодо визнання статуту територіальної громади нормативно-правовим актом, через ухвалення якого підкреслюється роль територіальних громад у розв'язанні питань місцевого значення.

Автором обґрунтовано думку, що для проведення ефективної реформи децентралізації, яка відбувається сьогодні в Україні, та розвитку демократії на локальному рівні вкрай важливим є ухвалення якісних статутів відповідних територіальних громад. Статут має бути дієвим механізмом здійснення місцевого самоврядування будь-якою територіальною громадою, особливо об'єднаною, що допоможе регламентувати відносини як між окремими громадами, що об'єдналися, так і між громадою та органами місцевої державної влади.

Наголошено, що суттєво підвищити роль статутів територіальних громад, усунути недоліки чинних статутів і стимулювати процес їх ухвалення всіма територіальними громадами дадуть змогу розроблення та оприлюднення Типових статутів сільських, селищних, міських, а також об'єднаних територіальних громад, які міститимуть ретельно розроблені механізми місцевої демократії, в результаті чого статут стане ефективним засобом саморегуляції та самоуправління відповідної територіальної громади, зокрема й об'єднаної територіальної громади.

Ключові слова: *типовий статут, місцеве самоврядування, муніципальна влада, нормативний акт, адміністративний акт.*

Постановка проблеми. Органи місцевого самоврядування, здійснюючи владу і самостійно розв'язуючи питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції, та ухвалюючи рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Враховуючи широкий спектр досліджень, присвячених різним аспектам управлінських рішень в адміністративній діяльності владних

рішень в адміністративній діяльності владних

суб'єктів і проблемам, що тісно пов'язані з цим напрямом, необхідно зазначити, що багато питань із цієї сфери все ще залишаються не досить охопленими, зокрема питання щодо ролі статуту територіальної громади в ефективному розв'язанні органами місцевого самоврядування місцевих проблем. Проте це має не лише теоретичне, а й суттєве практичне значення для становлення, ефективного розвитку та вдосконалення місцевого самоврядування в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-теоретичне підґрунтя дослідження статуту як однієї з форм нормативних актів органів місцевого самоврядування становлять наукові праці вчених, а саме: В.Б. Авер'янова, О.В. Батанова, М.О. Баймуратова, В.В. Кравченка, О.Є. Кутафіна, В.І. Фадєєва та інших учених.

Мета статті полягає в тому, щоб на підставі наукових напрацювань визначити сутність і значення статуту як ефективного засобу саморегуляції та самоуправління відповідної територіальної громади.

Виклад основного матеріалу. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] передбачає такі форми нормативних актів органів місцевого самоврядування: статут територіальної громади села, селища, міста; регламент сільської, селищної, міської ради; рішення сільської, селищної, міської ради; розпорядження сільського, селищного, міського голови; положення (наприклад, про зміст, опис і порядок використання символіки територіальної громади; про постійні комісії місцевої ради та інші); рішення виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради тощо.

Особливе місце в системі нормативних актів місцевого самоврядування посідає статут відповідної територіальної громади, який, згідно з ч. 1 ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», може ухвалити представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього Закону з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування. Як зазначає М.О. Баймуратов, надання такого права органам місцевого самоврядування є свідченням довіри держави до локальної демократії і, що не менш важливо, завдяки такій локальній нормотворчості з'явилася реальна можливість найбільш повного врахування інтересів територіальних громад [2, с. 100].

Статут територіальної громади підлягає державній реєстрації в центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань. Законодавство України не містить вимоги щодо обов'язковості ухвалення статутів, тому сьогодні не всі територіальні громади їх мають.

Зарубіжний досвід свідчить, що в багатьох містах Європейських країн статuti слугують регулюванню управлінських відносин протягом багатьох століть. Статутне право бере свій початок із XI–XII ст., зокрема, перший статут Лондона було ухвалено в 1129 році. Ці документи мають усі великі міста Західної Європи та США [3, с. 27].

Більшість дослідників схиляється до позиції, що статут територіальної громади як основний акт локальної саморегуляції, з яким співвідносяться інші акти, рішення і дії місцевого самоврядування, мусить мати найвищу юридичну силу серед актів, які видаються в системі місцевого самоврядування (як безпосередньо населенням, так і особливо органами та посадовими особами місцевого самоврядування) [4, с. 618]. О.В. Батанов зазначає, що статут є основним пріоритетним нормативно-правовим актом територіальної громади, а також своєрідною комунальною конституцією на території функціонування відповідної громади [5, с. 38].

Певною мірою статут є «угодою між територіальною громадою і владою. Адже він має закріплювати правила взаємодії громадян із державними органами, права й обов'язки громади та її органів, містити систематизований перелік принципів, норм і правил, що встановлюють порядок і процедуру здійснення місцевого самоврядування, тобто бути насамперед процедурним документом, який визначає порядок здійснення норм Конституції та законодавства України в конкретному населеному пункті» [3, с. 28].

Вивчаючи правову природу статуту територіальної громади, варто звернути увагу, що досить часто в науковому просторі виникає питання щодо визнання статуту територіальної громади нормативно-правовим актом. Дискусії з цього приводу виникають через необов'язковість (факультативність) ухвалення цього документа. Досить переконливо аргументують свою позицію щодо віднесення статутів територіальних громад до нормативно-правових актів місцевого самоврядування В. Куйбіда, С. Злобін та А. Гель. Зокрема, статут ухвалює територіальна громада, яка є уповноваженим

Конституцією України суб'єктом; його ухвалено у визначеній формі – формі рішення про ухвалення або про підтвердження офіційного письмового документа – і за жорсткою процедурою, як правило, процедурою референдуму. Статут містить загальні правила поведінки не тільки членів територіальної громади, але й органів, які вона утворює, та обраних посадових осіб. Ці правила поведінки розраховані на невизначене коло фізичних і юридичних осіб, які існують на території дії територіальної громади, оскільки кількість жителів може щоденно змінюватися, можуть утворюватися і ліквідуватися юридичні особи, але на них усіх поширюватиметься дія статуту. Крім того, статут ухвалюється для неодноразового застосування. Як правило, статут діє невизначений термін (тобто до його зміни або застосування) [6, с. 71–74]. Статут – це не тільки нормативно-правовий акт, це політичний документ, адже на нього покладається завдання об'єднати територіальну громаду в єдине ціле та спрямувати її на захист власних конституційних прав. Через акт ухвалення статуту підкреслюється роль територіальних громад у розв'язанні питань місцевого значення [7, с. 191].

Аналіз чинного законодавства України дає можливість визначити, які питання можуть регулюватися статутами територіальних громад. Наприклад, згідно з ч. 3 ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» статутом територіальної громади визначається порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання; згідно з ч. 2 ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплено, що статутом визначається порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради; відповідно до ч. 4 ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» статутами територіальних громад визначаються порядок формування та організація діяльності місцевих рад; ч. 4 ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначає, що порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади тощо [1].

Як зазначають О.О. Кутафін і В.І. Фадєєв, «статут муніципального утворення є необхідним елементом правової основи місцевого самоврядування, в якому на основі законодавства про місцеве самоврядування визначаються організація та форми здійснення місцевого самоврядування в цих муніципальних утвореннях, їхні територіальна, фінансово-економічна основи, а також містяться інші положення про органі-

зацію місцевого самоврядування, компетенцію та порядок діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування» [8, с. 217].

Висновки і пропозиції. Як бачимо, достатня кількість процедур безпосередньої демократії може регулюватися саме статутами територіальних громад. Отже, для проведення ефективної реформи децентралізації, яка відбувається сьогодні в нашій державі, та розвитку демократії на локальному рівні, вкрай важливим є ухвалення якісних статутів відповідних територіальних громад. Статут має стати ефективним засобом саморегуляції та самоуправління територіальної громади, зокрема й об'єднаної територіальної громади. В останньому випадку статут допоможе регламентувати відносини як між окремими громадами, що об'єднались, так і між громадою та органами місцевої державної влади. Зокрема, статутом об'єднаної територіальної громади обов'язково мають бути встановлені чіткі механізми взаємодії між громадами, їхні права та обов'язки; враховуватись історичні, національно-культурні, соціально-економічні особливості громад; закріплено порядок розподілення бюджетних коштів між окремими громадами, що об'єднались; порядок узгодження владою об'єднаної територіальної громади з окремою громадою рішення із земельнезабезпечення, побудови виробництв, розташування та діяльності об'єктів соціальної інфраструктури тощо. Оскільки Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» не досить чітко визначає правовий статус старости як головного представника інтересів об'єднаної територіальної громади, зокрема його права та обов'язки, механізм його відкликання, порядок проведення консультацій старост із громадами, вбачається за доцільне встановити ці питання статутом. Адже закріплення в статуті правил взаємодії громад і механізмів громадської участі у розв'язанні питань місцевого значення дасть змогу мінімізувати ризики виникнення конфліктів і протестів як між сусідніми громадами, що об'єднались, так і між владою і членами окремої територіальної громади.

Оцінюючи роль статутів територіальних громад як своєрідних хартій самоврядування, варто зазначити, що вони дають місцевим співдружностям можливість самостійно обрати структуру свого управління, забезпечуючи своєрідний плюралізм форм місцевої демократії [9, с. 44]. Проте, аналізуючи норми чинних статутів територіальних громад деяких міст, зокрема Києва, Львова, Одеси, Рівного, Харкова тощо,

щодо регулювання ними порядку використання таких форм місцевої демократії, як загальні збори, громадські слухання, місцеві ініціативи, консультації з громадськістю, можна виявити як типові, так й індивідуальні недоліки. Зокрема, в більшості статутів процедури організації загальних зборів, внесення членами відповідної територіальної громади місцевої ініціативи, ініціативі проведення громадських слухань визначено нечітко та потребують більшої деталізації, зокрема, в частині порядку реалізації пропозицій, висунутих учасниками загальних зборів та громадських слухань. Досить ускладненими виявляються закріплені процедури внесення місцевої ініціативи членами територіальних громад (наприклад, для внесення ініціативи на розгляд Одеської міської ради ініціативній групі необхідно зібрати 5 000 підписів, Львівської – 750, Рівненської – 1 000, Харківської – 10 000), ініціативі громадських слухань членами територіальних громад (зокрема, ініціювати громадські слухання може ініціативна група у складі 20 осіб у місті Харкові та 1 000 осіб – у Рівному). Крім того, в деяких статутах територіальних громад члени територіальної громади взагалі не внесено в перелік суб'єктів ініціативи проведення громадських слухань і загальних зборів (наприклад, статuti територіальних громад міст Рівного та Миколаєва позбавили такого права членів територіальної громади щодо проведення загальних зборів).

Отже, суттєво підвищити роль статутів територіальних громад, усунути недоліки чинних статутів і стимулювати процес ухвалення статутів усіма територіальними громадами дадуть змогу розроблення та оприлюднення Типових статутів сільських, селищних, міських,

а також об'єднаних територіальних громад, які міститимуть ретельно розроблені механізми місцевої демократії.

Список використаної літератури:

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
2. Баймуратов М.А. Конституционно-проектная регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов. *Юридический вестник*. 1996. № 1.
3. Данількевич М.І., Величко Ю.В. Статут територіальної громади міста – нове явище у праві України. *Право України*. 2002. № 4. С. 27–29.
4. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : монографія / за ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. Київ : Атіка, 2007. 864 с.
5. Батанов О.В. Питання розробки та прийняття статуту територіальної громади. *Юридичний журнал*. 2004. № 3.
6. 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. Київ, 1999.
7. Куйбіда В.С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні. Львів : Літопис, 2001. 375 с.
8. Кутафин О.Е., Фадеєв В.И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юристъ, 2000.
9. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. Москва : Издательская группа «ФОРУМ–ИНФРА-М», 1998.

Kyrychenko Yu. M. Statute of the territorial community as an effective means of local self-regulation and self-government

The article emphasizes that a special place in the system of normative acts of local self-government is occupied by the statute (charter) of the respective territorial community, which regulates a significant number of direct democracy procedures, which can be adopted by a representative body of local self-government on the basis of the Constitution of Ukraine and within the Law of Ukraine "About Local Self-government in Ukraine" in order to take into account historical, national-cultural, socio-economic and other features of local self-government.

Based on a study of foreign experience in the application of statutes to regulate municipal relations of local importance, the author noted that in many cities of European countries, the statutes serve to regulate administrative relations for many centuries.

Particular attention in the article is paid to the issue of recognition of the statute of the territorial community by a legal act, the adoption of which emphasizes the role of territorial communities in addressing issues of local importance.

The author substantiates the opinion that in order to carry out the effective reform of decentralization that is taking place in Ukraine today and the development of democracy at the local level, it is extremely important to adopt quality statutes of the relevant territorial communities. The charter

should be an effective mechanism for the exercise of local self-government by any territorial community, especially a united one, which will help regulate relations both between the individual united communities and between the community and local authorities.

It is emphasized that significantly develop the role of statutes of territorial communities, eliminate the shortcomings of existing statutes and stimulate the process of their adoption by all territorial communities as a result, the charter will become an effective means of self-regulation and self-government of the relevant territorial community, in particular, the united territorial community.

Key words: *standard statute (charter, regulations, rule), local self-government, municipal authority, normative act, administrative act.*