
К. СОЛЯННИК

*доцент кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
кандидат юридичних наук, доцент*



УДК 342.25

Статут територіальної громади: місце і роль у системі джерел муніципального права

У статті досліджуються питання юридичних властивостей і значення статуту територіальної громади, його місце і роль у системі джерел муніципального права. Знаходять своє висвітлення проблеми застосування статутів у сучасній правовій дійсності України, погляди на його юридичні властивості в зарубіжних країнах, характеризується загальний зміст цих актів в муніципальній практиці. Акцентується увага на важливості існування цієї форми правової регламентації муніципального життя перш за все як ефективного правового інструментарію для проведення реформ у державі.

Ключові слова: джерела муніципального права, статут територіальної громади, місцеве самоврядування, правова основа муніципальної влади.

Законодавство України передбачає існування спеціального джерела муніципального права – статуту територіальної громади (далі – Статут). Відповідно до ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого са-

моврядування на основі Конституції України та в межах закону може прийняти Статут села, селища, міста. Особливість цього документа зумовлена як змістом і формою, так і порядком набрання чинності. Останній є єдиним актом місцевого самоврядування, що підлягає державній реєстрації.

У науковій літературі дослідженню Статуту як джерела муніципального права і правової основи місцевого самовря-

дування приділено значну увагу. Серед вітчизняних учених цій сфері присвячені праці М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, В. І. Борденюка, П. М. Любченка, М. П. Воронова, О. Ф. Фрицького та ін. У розробках останніх знаходять висвітлення питання форми і змісту цих нормативно-правових актів, історія запровадження їх у муніципальній практиці України та зарубіжних країн, методики розробки таких статутних документів.

Проте, як доводить правозастосовна практика сьогодні, Статути не посіли того провідного місця серед правової основи місцевого самоврядування. Аналіз стану прийнятих Статутів сіл, селищ і міст України свідчить про відсутність повного охоплення такою формою регулювання населених пунктів України, а відповідність їх нормам чинного законодавства потребує окремого дослідження. Метою цієї статті є дослідження Статутів з позиції місця і ролі в системі джерел муніципального права України, доцільності й необхідності їх існування у процесі реформування місцевого самоврядування.

Статути в сучасній муніципальній практиці нашої країни являють собою документи, що охоплюють різні норми та інститути місцевого самоврядування. За змістом і формою вони повністю розрізняються, що дозволяє виокремити лише певні тотожні характеристики для певної категорії сіл, селищ і міст. Окремі вчені вбачають у цьому акті необхідність детально конкретизувати права і обов'язки територіальної громади, визначити вид (модель) обраного представницького органу, його структурний і кількісний склад, порядок укладання різноманітних договорів та угод, де буде

визначатися процедура їх затвердження і прийняття, обсяг матеріальної та іншої відповідальності, а також спосіб і умови внесення змін [1, с. 70]. О. В. Батанов окреслює Статут як основний нормативний акт локальної саморегуляції [2, с. 172], а І. О. Зайцева, підтримуючи важливість цієї «комунальної конституції» для регулювання життєдіяльності територіальної громади, акцентує увагу на існуванні самостійного правового інституту в системі права України – муніципального статутного права [3, с. 96–100] (із власним предметом правового регулювання).

Ураховуючи досвід зарубіжних країн щодо розробки та прийняття аналогічних місцевих документів, окремі дослідники пропонують класифікувати Статути за змістом (структурою) на такі типи: як «конституція», звід, кодекс та за змішаним типом [4, с. 82–83]. У сучасній муніципальній дійсності в загальному вигляді можна виокремити Статути за подібною класифікацією. В окремих громадах надають перевагу історично-культурним особливостям розвитку населеного пункту, в інших – соціально-економічним (визначаючи стратегічні напрями розвитку громади і місцевої інфраструктури). Мають місце Статути, що достатньо комплексно окреслюють права членів територіальної громади, тим самим розкриваючи напрями діяльності органів місцевого самоврядування щодо реалізації муніципальної політики. Також є Статути, які практично повністю відтворюють текст базового закону про місцеве самоврядування й окремих інших законодавчих актів, у тому числі Конституції України.

В Україні були спроби розробити модельні статутні документи, які, на думку їхніх авторів, мали стати методологічною основою для розробки текстів таких актів. У окремих містах процес розробки Статуту набував соціально-політичного значення й охоплював діяльність як самоврядних інституцій, так і представників громадського сектору, фахівців-експертів і пересічних членів територіальних громад [5], що прямо вплинуло на кінцевий текст прийнятого акта.

Розуміння місця й ролі цього джерела муніципального права, визначення власного предмета правового регулювання, необхідність його існування зумовлені способом правового регулювання організації та діяльності територіальної громади та її органів. Так, ч. 2 ст. 19 Конституції України чітко визначає застосування позитивного принципу правового регулювання для діяльності муніципальних структур, що унеможливило вирішення багатьох питань у Статуті з урахуванням місцевих особливостей. Більше того, на відміну від багатьох інших країн, прийняття Статуту не пов'язується з набранням правосуб'єктності місцевим колективом (органом місцевого самоврядування, муніципальним утворенням тощо). Отже, прийняття цього документа в юридичному сенсі на сьогодні розглядається як необхідна складова щодо реалізації відповідної компетенції представницьким органом місцевого самоврядування, яка обґрунтовується соціально-політичним значенням Статуту територіальної громади.

Не вдаючись до аналізу норм конкретних Статутів, зауважимо, що законодавець прямо визначив ряд відносин, регулювання яких може бути визначене

останнім: особливості соціокультурного, етнічного, економічного, історичного, політичного середовища в громаді; порядок проведення загальних зборів громадян; порядок реалізації місцевої ініціативи; порядок проведення громадських слухань. Інші норми, можуть мати і, як правило, мають: 1) тотожний законодавчому визначенню характер, 2) відсилають до норм законодавства, 3) конкретизують (деталізують) окремі загальні загальнодержавні норми.

У порядку, визначеному законом, у Статуті можуть знайти своє закріплення: символіка громади; порядок проведення щорічної відкритої зустрічі голови територіальної громади з громадянами; опис меж територіальної громади; порядок проведення масових заходів (демонстрації, мітинги, пікети); перелік місцевих податків та зборів; фіксація схеми управління районами міста та іншими територіальними утвореннями в місті; порядок розробки, прийняття та внесення змін до статуту; порядок делегування повноважень органам самоорганізації громадян; процедура взаємовідносин органів та посадових осіб місцевого самоврядування з громадськими та іншими організаціями; статус почесного жителя громади; присяга депутата; присяга голови територіальної громади; реєстр комунальної власності; перелік невідчужуваних об'єктів комунальної власності; процедура проведення сесій ради; поділ компетенції між радою, виконавчим комітетом та управліннями (відділами) ради у випадку визначення в законодавстві України родової категорії – орган місцевого самоврядування; пріоритетні механізми вирішення проблем поселення тощо [6, с. 85; 7].

До прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вітчизняна практика не мала аналогів існування подібних документів як у період діяльності місцевих Рад, так і за часів губернського (земського) управління. Магдебурзьке право міст, що також передбачало можливість прийняття окремих хартій, можна розглядати виключно як історичний факт, оскільки такі документи відігравали зовсім іншу роль у формуванні правової основи місцевого самоврядування. На думку В. І. Васильєва, ідея привнесення актів нової правової форми (статутів, положень) у практику російського місцевого самоврядування належить Г. В. Барабашеву, за ініціативою якого виникла відповідна норма в Законі Російської Федерації 1991 р. «Про місцеве самоврядування в Російській Федерації» [8, с. 142].

На сьогодні статути громад досить поширені у країнах Європи та Америки [9, с. 67], але найбільшу роль у правовому регулюванні діяльності муніципалітетів вони здійснюють в англосаксонських країнах, зокрема, в США (муніципальні хартії) [10] і, дещо в іншому форматі, Великобританії («місцеві» або «приватні» парламентські акти, які адресовані конкретному муніципалітету) [11, с. 19]. Достатньо цікавою є практика використання статутів у Російській Федерації, адже, окрім правовстановлюючого характеру щодо організації та діяльності муніципального утворення, він може регламентувати назву, кордони і територію такого утворення, питання місцевого значення, що належать до його відання, організаційну структуру самоврядування, форми, порядок і гарантії безпосередньої участі

населення у вирішенні питань місцевого значення, підстави та види відповідальності, економічну та фінансову основи, особливості проживання національних груп і спільнот, корінних народів з урахуванням місцевих та історичних особливостей [12, с. 219–221]. При цьому варіативність обрання способів і моделей організації управління муніципального утворення з урахуванням належності до певного суб'єкта федерації достатньо велика.

Незважаючи на той факт, що країнам англосаксонської і континентальної правової сім'ї властиві різні підходи у законодавчому встановленні питань організації та діяльності муніципальних структур, статутний документ відіграє важливу роль у визначенні правової основи діяльності шляхом збалансування компетенції та організаційної автономії муніципалітету і центрального уряду з урахуванням законодавчих настанов, державної політики і місцевих особливостей для країн цих двох систем. І саме з цієї позиції використання Статутів стане привабливим для органів місцевого самоврядування, забезпечить привілеї цієї форми первинного регулювання: можливість саморегулювання і самоорганізації, обмежуватимуть втручання органів державної влади, нададуть можливість існування плюралізму форм місцевого управління тощо [13, с. 358–359].

У сучасних умовах розвитку вітчизняного місцевого самоврядування в Україні варто прислухатися до думки Г. В. Барабашева, який зазначав, що одним із головних напрямів муніципальної реформи в США стало запровадження «гомруля», тобто можливості

прийняття муніципалітетами своїх хар- тій. Така можливість забезпечувала велику самостійність у відносинах з органами штатів, значну свободу у вирішенні питань місцевого значення, у тому числі питання організації влади, фінансів, власності, кадрової політики, відносин із населенням [14, с. 127].

Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування, яка з 1997 р. є частиною нашого законодавства, передбачають формування і функціонування муніципальних структур на основі правової, організаційної і матеріально-фінансової самостійності. Використання практики статутного регулювання організації та діяльності територіальної громади та її органів і посадових осіб в Україні може вирішити ті ж проблеми, що гальмували муніципальний розвиток у США наприкінці XVIII ст. Однак вже не запровадження відповідного права, а корегування його змісту з огляду на права та обов'язки інших суб'єктів муніципально-правових відносин має стати для сучасної України першочерговим завданням.

З урахуванням зарубіжного досвіду і юридичних властивостей Статуту як джерела муніципального права він може стати одним із головних правових інструментів у проведенні конституційної, адміністративної і муніципальної реформ. Можливості місцевих колективів визначати особливості організації влади на певній території в рамках загальних законодавчих положень з урахуванням місцевих особливостей контролюватися державою через державну реєстрацію цього документа. В особі Міністерства юстиції України державна влада впливатиме на правові засади здійснення

права місцевого самоврядування, при цьому надаючи можливості здійснення її відповідально, ефективно, виходячи з ресурсних можливостей конкретних поселень, розвиваючи громадську активність і залучаючи громадян до вирішення питань місцевого значення з урахуванням кількісних і якісних показників населених пунктів і територій.

Імплементация норм Європейської хартії місцевого самоврядування, серед іншого, передбачає визначення негативного принципу правового регулювання компетенції органів і посадових осіб місцевого самоврядування. При цьому можливість належної реалізації цього встановлення прямо залежить від процесу децентралізації владних повноважень, що передбачає не лише їх передачу на рівень громад, а й скасування окремих. Урахування місцевих умов і ресурсної бази як мінімум для сільських і міських населених пунктів передбачатиме створення окремих норм для кожної категорії населених пунктів, які визначатимуть такі особливості.

Статут може служити основним правовим джерелом, в якому закріплюватимуться конкретні права та обов'язки для певної територіальної громади в межах визначених предметів відання (питань місцевого значення). Загальні законодавчі настанови визначатимуть або загальні повноваження для органів самоврядування, або окреслюватимуть предмети відання для територіальних громад. Конкретний обсяг повноважень з реалізації загального законодавчого повноваження, або обмеження щодо здійснення дій та прийняття актів у межах вирішення питань місцевого значення становлять зрозумілий механізм закріп-

лення компетенції за органами місцевого самоврядування. Більше того, такий підхід у юридичному забезпеченні процесу децентралізації дозволить зрозуміти вплив інших суб'єктів публічної влади на регулювання процесів розвитку і життєдіяльності територіальної громади (враховуючи відсутність загального нагляду прокуратури і державної реєстрації актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування).

Організаційна автономія органів місцевого самоврядування передбачає можливість самостійно населенням обирати представницький орган й формувати власні адміністративні структури з урахуванням можливостей та необхідності в їх створенні. Законодавство України передбачило уніфіковану модель муніципального управління для всіх рівнів населених пунктів, що не є характерним для розвинутих країн світу. Врахування особливостей міського, селищного і сільського рівнів, кількісних показників розвиненості інфраструктури, інші чинники мають стати для законодавця відповідною ланкою у регламентуванні відповідних моделей. Необхідність закріплення обраною територіальною громадою моделі управління в межах адміністративно-територіальної одиниці має фіксуватися у Статуті, що забезпечить державний контроль за відповідністю законодавства, дотриманням прав та інтересів місцевого населення, створить механізми запобігання зловживанням правами цієї автономії з боку муніципальних органів.

Реформа адміністративно-територіального устрою передбачатиме можливість об'єднання територіальних громад, повсюдності місцевого самовряду-

вання (здійснення права територіальною громадою за окремими напрямками не лише в межах населених пунктів), створення штучних адміністративних одиниць. Визначення меж здійснення місцевого самоврядування певною територіальною громадою, склад території, межі діяльності та організація управління об'єднаних територіальних громад є предметом правового регулювання Статуту. І саме з огляду на це останній повинен розглядатися як правостановлюючий документ, який визначає право і дієздатність територіальної громади (декількох громад, що об'єдналися) щодо управління відповідною територією і власністю.

Зазначені вище потенційні юридичні можливості Статуту дійсно визначають його як «місцеву конституцію», головний нормативний документ самоорганізації і саморегуляції. На жаль, у сучасній правовій дійсності цей акт не використовується у відповідній якості, його застосування зводиться виключно до факультативного засобу регламентації й окреслення колективних форм участі населення у вирішенні питань місцевого значення. Надання цьому документу потрібних властивостей можливе у ході проведення реформи місцевого самоврядування, запровадження європейських стандартів організації влади та управління. Статуту можуть стати гарантією діяльності муніципальних органів в автономії діяльності і проведенні власної муніципальної політики, у той час як для держави вони служитимуть єдиним ефективним правовим засобом проведення реформ і забезпечення здійснення публічної влади на демократичних принципах з урахуванням політики держави.

Список використаних джерел

1. Руда Н. І. Правовий статус територіального колективу / Н. І. Руда // Місцеве самоврядування в Україні. – К., 1994. – С. 65–71.
2. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні : монографія / О. В. Батанов. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 260 с.
3. Зайцева І. О. Муніципальне статутне право в системі права України: деякі питання теорії і практики / І. О. Зайцева // Часопис Київ. ун-ту права. – 2013. – № 1. – С. 96–100.
4. Батанов О. В. Структура статуту територіальної громади та її елементи: проблеми теорії та практики / О. В. Батанов, Н. О. Чудик // Часопис Київ. ун-ту права. – 2012. – № 2. – С. 80–85.
5. Заяць Д. Процес розробки та прийняття статутів територіальних громад в Україні [Електронний ресурс] / Д. Заяць // Демократичне врядування : наук. вісн. – 2009. – Вип. 3. – Режим доступу: <http://www.lvivacademy.com/visnik3/fail/+Zajats.pdf>.
6. Корнієнко М. І. Муніципальне право України: концептуальні та організаційно-правові питання : навч. посіб. / М. І. Корнієнко. – К. : Алерта, 2005. – 144 с.
7. Акти місцевого самоврядування та організаційний механізм їх прийняття [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.govforc.com/index.php?id=254>.
8. Васильєв В. И. Местное самоуправление : учеб. и науч.-практ. пособие / В. И. Васильев. – М. : Изд-во г-на Тихомирова, 1999. – 453 с.
9. Батанов О. В. Муніципальне право зарубіжних країн : навч. посіб. / О. В. Батанов, В. М. Кампо ; за ред. П. Ф. Мартиненка. – К. : Знання України, 2006. – 148 с.
10. Барабашев Г. В. Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания) : монография / Г. В. Барабашев. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1971. – 280 с.
11. Евдокимов В. Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В. Б. Евдокимов, Я. Ю. Старцев. – М. : Спарк, 2001. – 251 с.
12. Кутафин О. Е. Муниципальное право Российской Федерации : учебник / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. – М. : Юристъ, 2002. – 552 с.
13. Любченко П. М. Акти органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб: класифікація, проблеми теорії і практики / П. М. Любченко // Місцеве самоврядування в умовах становлення правової держави : монографія / за ред. Ю. М. Тодики і В. А. Шумілкіна. – Х. : Одісей, 2004. – 392 с.
14. Барабашев Г. В. О харгиях местного самоуправления в США / Г. В. Барабашев // Государство и право. – 1994. – № 5. – С. 126–134.

Стаття надійшла до редакції 12.12.2014.

Соляник К. Статут територіальної громади: место и роль в системе источников муниципального права

В статье исследуются вопросы юридических свойств и значения статута территориальной громады, его место и роль в системе источников муниципального права. Нашли свое освещение проблемы применения статутов в современной правовой действительности Украины, взгляды на юридические свойства в зарубежных странах, характеризуется общее содержание этих актов в муниципальной практике. Акцентируется внимание на важности существования этой формы правовой регламентации муниципальной жизни в первую очередь как эффективного правового инструментария проведения реформ в государстве.

Ключевые слова: источники муниципального права, статут територіальної громади, местное самоуправление, правовая основа местного самоуправления.

Solyannik K. Statute of the Territorial Community: the Place and Role in the System of Sources of Municipal Law

The article investigates the question of the legal basis of local self-government in Ukraine. Charter territorial community is a source of municipal law that holds a special place in this industry sources. The paper features are reflected in this legal act as its social and political significance for the development of the local community.

The author analyzes the degree of research problems in the scientific literature. It is concluded that scientists mostly pay attention to research on the form and content of the statutes of territorial communities, as well as recommendations for the development and adoption of a municipal practice. Therefore the aim of the article is defined as the place and role of the statutes in the system of legal regulation of municipal authorities, as well as value for the development of the legislation of Ukraine.

The article is an analysis of the question of the possible and necessary provisions of this document as well as the legal requirements regarding coverage and regulation of certain relationships last. The conclusion of the diversity in form and content in modern municipal statutes reality that most depends on Authors and public comment process.

Special attention is paid to the importance of this document for the community because of its potential legal possibilities. Citing examples such documents exist in other countries, distinguishes certain properties that are typical only to this source of municipal law. Introducing standards of the Charter on organization and operation of municipal structures, among other things, possible due to proper use of charters communities.

Part of the work is devoted to investigation of the properties within the law constitutional, municipal reform and reform of administrative and territorial division. We have an exclusive character of the statute of the territorial community benefits that help solve legal problems existing in the organization of local government. Development Institute charters in the system of legal regulation is seen as a priority legal policy in this area, justifying further research and development of sources of municipal law.

Keywords: sources of municipal law, the statute of the territorial community, local government, the legal basis of local government.