

Штиршов О. М.,

канд. наук з держ. упр., доцент,
Інститут державного управління,
e-mail:bratislava@ukr.net

Тимченко О.,

Інститут державного управління,
Чорноморський національний університет ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна,
e-mail:bratislava@ukr.net

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ СТАТУТІВ ЛОКАЛЬНИХ ГРОМАД КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У статті досліджено особливості функціонування статутів локальних громад країн Європейського Союзу (на прикладі Польщі, Німеччини, Італії). Також автор аналізує місце і роль статуту територіальної громади в системі джерел права і їх особливості серед нормативно-правових актів. Визначено можливості адаптації зарубіжної практики статутного регулювання у вітчизняних умовах.

Ключові слова: місцеве самоврядування; територіальна (локальна) громада; статут територіальної (локальної) громади; Європейський Союз.

Актуальність теми дослідження. Курс України на євроінтеграцію зумовлює застосовувати нові підходи до розвитку регіонів, визначення цілей, пріоритетів та механізмів реалізації регіональної політики. Важливе місце в системі джерел муніципального права належить статутам територіальних громад. Статуту територіальних громад є актами, що регулюють статус окремих сіл, міст, містечок. В Європі статут є важливим документом, який дозволяє чітко встановити рівень, зміст, форми розвитку самоврядування територіальних громад в тих чи інших історичних умовах. Досвід країн Європейського Союзу у сфері розвитку місцевого самоврядування в цілому, та особливості функціонування статутів локальних громад країн ЄС, зокрема, на нашу думку, є досить корисним для України на сучасному етапі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема функціонування статутів локальних громад країн Європейського Союзу знайшла своє місце в роботах українських науковців таких, як С. Алфьоров [2], О. Лазор та Д. Заяць [4], І. Шелепницька [7] та інші.

Метою статті є аналіз особливостей функціонування статутів локальних громад країн Європейського Союзу, а також визначення можливості використання зарубіжної практики статутного регулювання у вітчизняних умовах.

Виклад основного матеріалу дослідження. Джерела муніципального права в кожній із зарубіжних країн мають свою специфіку, що обумовлено їх формою держави, політичним режимом, правовими традиціями і т.д. Із урахуванням особливої ролі правових традицій можна виділити три основні групи зарубіж-

них країн, в яких джерела муніципального права чітко диференціюються: це країни англосаксонської, континентальної-європейської та євразійської муніципальної традиції. Саме до групи континентальної-європейської відносяться статuti локальних громад більшості країн ЄС.

Загалом, більшу частину підзаконних джерел муніципального права в країнах ЄС складають акти місцевого самоврядування: статuti громад, регламенти органів місцевого самоврядування, типові правила забудови територій, плани соціально-економічного розвитку, рішення про прийняття бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Одні з цих актів мають невизначений час дії (наприклад, статuti громад), а інші – чітко встановлений (наприклад, рішення про місцевий бюджет, яке приймається на один рік). Класичним, найбільш поширеним і значущим в системі локальних нормативно-правових актів джерелом муніципального права в зарубіжних країнах виникають статuti громад, або так звані муніципальні хартії. Таким документам, з огляду на великий інтерес до закордонної практики муніципального статутного права в сучасній Україні, доцільно приділити більше уваги [3].

У більшості країн Європи поява статутного права передувала появі права конституційного. Перші документи, аналогічні статутам територіальних громад (міські хартії), у країнах Заходу почали з'являтися в епоху Середньовіччя, приблизно в XI-XII ст., у період так званих «комунальних революцій». Пізніше утвердження таких документів відбувалося в межах поширення Магдебурзького права. Відповідно, традиційним для статутів територіальних громад у Європі є

віднесення до їх предмету широкого кола питань (включаючи спосіб обрання керівників, процедурні моменти внесення місцевих ініціатив та організації інших засобів прямої участі громадян тощо). У зв'язку з цим, у більшості європейських країн ухвалення статутів територіальних громад відповідно до законодавства є обов'язковим.

В Україні ж статутне право діяло в основному на тих територіях, які перебували у складі Речі Посполитої та Угорщини, з кінця XVIII ст. – у складі Австро-Угорщини. Після інкорпорації більшої частини українських земель до складу Російської Імперії самоврядування у формі Магдебурзького права було ліквідоване, а разом із ним – і статuti міст. За радянських часів однопартійна система перетворила місцеві ради на вертикаль представницьких органів, причому без чіткого розподілу сфер компетенції органів місцевого самоврядування різного рівня [5].

Отже, вітчизняна традиція статутного права є не такою тривалою, як у більшості країн ЄС. Відповідно зі ст. 19 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» від 1997 року вперше в сучасній історії місцевого самоврядування в Україні територіальним громадам надано право приймати свої статuti.

Значний досвід у впровадженні статутів має одна із найбільших країн ЄС – Республіка Польща. В цій країні 8 березня 1990 р. було прийнято Закон «Про самоврядування громад (гмін)». У ньому проголошувалося, що «устрій громади визначається її статутом» (art. 1, ust. 1). Проект статуту громади, що має понад 300 тис. мешканців, підлягає узгодженню з Головою Ради Міністрів за поданням міністра справ публічної адміністрації (ust. 2). Статут гміни оприлюднюється у воєводському урядовому віснику (art. 22, ust. 1).

Жоден із законів Польщі, які регулюють проблематику місцевого самоврядування, не дає ні чіткого визначення статуту, ні поняття про місцеве право. Проте вважається, що правовий акт місцевого права, яким є і статут, має відповідати певним вимогам:

- 1) містити загальні приписи і бути обов'язковими до застосування на території громади (гміни);
- 2) базуватися на законодавстві про самоврядування чи інших законах, в яких прописано право на видання таких актів;
- 3) стосуватися лише справ місцевого значення;
- 4) мати передбачену законодавством форму і бути прийнятими та опублікованими у відповідний до чинного законодавства спосіб [3, с. 108].

Окрім того, текст статуту повинен бути написаний лаконічно, доступною та зрозумілою для мешканців мовою без зайвих довгих конструкцій, насичених квазінауковою термінологією [4, с. 108].

Польський досвід є досить наближений до українського, хоча статутний процес розпочався в цій країні сімома роками раніше. Існують, звичайно, певні принципи відмінності. Наприклад, гміна є юридичною особою, тоді як в Україні нею можуть бути тільки представницькі та деякі інші органи місцевого самоврядування, а також багаторівневість самоврядування (гмінне, повітове, воєводське тощо). Але загалом, перебіг запровадження розвивався схожим чином. Привертає увагу той факт, що після 10–12 років

статутного процесу в Польщі спостерігалися якісні зміни в підходах до розроблення статутів (багато громад почали приймати нові більш продумані статuti). В Україні майже стільки ж часу виявилось потрібним, щоб просто інтенсифікувати процес прийняття статутів, хоча і їхня якість і продуманість також покращилися (насамперед завдяки інтернет-ресурсам) [4, с. 109].

Варто відзначити, що у Польщі діє інститут солецтва (pol. Sołectwo), як допоміжна управлінська одиниця гміни (гміну можна розглядати як аналог об'єднаної територіальної громади в Україні). Територію, на яку поширює свою дію солецтво (як правило, це один сільський населений пункт), та повноваження його керівництва визначаються радою гміни у Статуті солецтва. Так, станом на 31 грудня 2013 року у Польщі було 40 583 солецтв. Сolecтво має власний бюджет, яким може вільно розпоряджатись (це право надане з 2009 року). Однак, в порівнянні з українським інститутом старост, які наразі за законом є одиничними посадовими особами у селах, селищах, де немає місцевої ради, солтис (сільський староста), очолює раду солецтва – колективний представницький орган, який обирається мешканцями відповідного солецтва разом із обранням солтиса.

Також варто відмітити досвід однієї з найвпливовіших країн ЄС – ФРН. Автономія німецьких громад ґрунтується на можливості здійснювати владу на визначеній території, займатися організацією громади, ухвалювати норми місцевого права, зокрема статuti громад, ухвалювати місцеві бюджети та локальні податки, планувати власний господарський розвиток тощо [2, с. 184].

У німецькому варіанті функціонування статутів локальних громад українські дослідники О. Лазор та Д. Заяць виділяють такі особливості – поважні гарантії статутотворення перед втручанням з боку органів державної влади (навіть у вигляді перевірки щодо відповідності законодавству); обов'язковість прийняття статутів громадами; передбачення в самому тексті статуту заходів (стягнень) за порушення його ж норм. Усі три особливості наразі видаються недоцільними і недостатньо юридично вмотивованими для впровадження в українському статутному регулюванні місцевого самоврядування, однак на перспективу не варто відхиляти таку можливість, зокрема щодо вимог обов'язковості прийняття статутів усіма територіальними громадами [4, с. 111].

Одним із чинників, який допоміг Італії досягти значних результатів, є міцна, сформована система місцевого самоврядування з розвинутим громадянським суспільством.

Згідно зі ст. 114 Конституції Італії: «Республіка створюється з комун [Comune – найменша місцева одиниця в республіканському устрої. Має власний статут, повноваження та функції], провінцій [Provincia – автономна одиниця, наділена власним статутом, функціями та повноваженнями. У республіканському устрої посідає проміжне місце між найбільшою одиницею, якою є область, та найменшою, якою є комуна], міст-метрополій [Citta metropolitane – місто-метрополія (головне місто метрополійної зони)]. У

1990 р. мегаполіси отримали статус метрополійних зон, а комуни, які є їхнім осердям, – статус міст-метрополій], областей [Regione – згідно з Конституцією Італії є однією зі складових Республіки; автономна одиниця, наділена власним статутом, повноваженнями та функціями. Поряд із державою, має також законодавчі повноваження] та держави...» [8].

Загалом, на сьогодні Італійська Республіка об'єднує 8103 комун, 110 провінцій та 20 областей, з яких, відповідно до ст. 116 Конституції Італії, п'ять – Валле д'Аоста, Сицилія, Сардинія, Трентіно-Альто Адідже, Фріулі-Венеція-Джулія – мають спеціальні статuti, в яких визначено форми та умови автономії.

Усі ці адміністративні одиниці є автономними утвореннями з власними статутами, повноваженнями та функціями, відповідно до конституційних принципів. Статут італійської комуни, провінції та області є чимось на зразок «малої конституції» й повинен відповідати таким критеріям:

- необхідності – кожна одиниця зобов'язана мати власний статут, який є необхідним задля впорядкування її власної діяльності;
- винятковості та особливості – кожна одиниця приймає власний статут, згідно з нормами основного закону, який є, водночас, і відображенням специфіки саме цієї території;
- достовірності – визначення інституціональної мети, статут як «обличчя» одиниці;
- стабільності – як основний використовуваний документ одиниці;
- нормативності – можливість змінювати порядок у визначених законодавством межах.

Статuti приймаються рішенням комунальних (провінційних, обласних) рад на публічному засіданні шляхом відкритого голосування. Процес прийняття статуту є досить складним. Важливість ухвалення відповідного акта викликано необхідністю проведення широких дебатів, в яких, з одного боку, беруть участь представники більшості в раді, з іншого – обов'язковими є висновки представників опозиції. Для голосування щодо проекту статуту призначається конкретна кількість радників – у рівних пропорціях представників від більшості та від опозиції. Статут вважається ухваленим за умови підтримки двома третинами голосів осіб, уповноважених для голосування у питанні прийняття статуту. У разі відхилення проекту статуту

повторне голосування проводиться через 30 днів. При повторному голосуванні законодавство вимагає на підтримку проекту статуту абсолютною більшістю групи радників [7, с. 180].

Законодавчим декретом за № 267/2000 [8] визначені основні положення, які повинен містити статут місцевої одиниці Італії. Проте поряд з основним переліком будь-яка одиниця на свій розсуд і в межах чинного законодавства може вводити додаткові положення. До основних положень належать: функції та повноваження органів, форми гарантій участі меншості, організації служб та публічних послуг, міжкомунальної співпраці, участі населення, децентралізації, способи доступу громадян до адміністративної інформації, спосіб законного представництва територіальної

одиниці в судах, особливі знаки міської організації (герб, емблема, прапор тощо), гарантії та способи забезпечення рівних можливостей між чоловіками та жінками (представництво в колегіальних органах, організаціях та службах комуни).

Згідно зі ст. 44 законодавчого декрету за № 267/2000, статут кожної комуни повинен містити форми гарантій участі меншості в управлінні. Для італійського законодавця поняття меншості має широке значення. Воно може означати як соціальну меншість комуни, так і політичну меншість, а також меншість, яка не належить до опозиції та уособлена окремими радниками.

Додатковими положеннями статутів визначається порядок функціонування, організація інституцій, відповідність надання соціальних послуг до норм законодавства, дії, пов'язані з проведенням консультативних референдумів, упровадження інституту цивільного захисника, структура комісії радників та ін. Статuti приймаються рішенням комунальних (провінційних, обласних) рад на публічному засіданні шляхом відкритого голосування [7].

Статут вважається чинним із моменту його публікації в офіційному виданні комуни. За відсутності такої публікації оприлюднення відбувається на спеціальних інформаційних стендах місцевої одиниці. Також обов'язковими є публікації ухваленого статуту в офіційному бюлетені області та Офіційному збірнику статутів міністерства внутрішніх справ. Статут області приймається та може змінюватись обласною радою шляхом прийняття закону, ухваленого абсолютною більшістю від загального складу ради, двома попередніми постановами, ухваленими впродовж не менше двох місяців. Пропозиції щодо ревізії статуту, які не схвалені обласною радою, не можуть бути подані вдруге впродовж одного року. Тотальна відміна статуту не допускається, якщо немає попередньої постанови про ухвалу проекту нового статуту [7, с. 181].

Слід зазначити, що Італію, так само як Іспанію, іноді характеризують як «держави автономій», ураховуючи, що найбільш суттєвою характеристикою таких держав є наявність рис, специфічних для федерації. По суті, це вже не унітарні, але ще не федеративні держави. Конституції цих держав, гарантуючи право на автономію, як правило, передбачають територіальний принцип утворення автономії. Також у них визначається мета створення автономії – в Конституції Іспанії автономії «володіють всією повнотою прав юридичної особи ... для здійснення державної діяльності», а згідно з Конституцією Італії автономії мають «власні повноваження і функції». Крім права на автономію адміністративно-територіальних одиниць, що входять до їх складу, конституції гарантують право автономії на статuti, конституції.

Так, за Конституцією Іспанії, «у здійсненні права на автономію, що визнається в ст. 2 Конституції, провінції, які межують одна з одною, мають загальні історичні, культурні і економічні особливості..., можуть отримати самоврядування і утворити автономні співтовариства відповідно до положень цього розділу і відповідних статутів» (п. 1 ст. 143); «Статuti автономних співтовариств закріплюють: назву автономно-

го співтовариства; межі його території; повноваження автономного співтовариства в рамках Конституції ...» (ст. 147 Конституції Іспанії). «Кожна область має свій статут» (ст. 123 Конституції Італійської Республіки); «Сицилія, Сардинія, Трентіно-Альто-Адідже, Фріулі-Венеція-Джудія і Валле д'Аоста мають особливі форми і умови автономії згідно зі спеціальними статутами, встановленими конституційними законами» (ст. 116 Конституції Італійської Республіки) [1, с. 47].

Стосовно іншої країни ЄС, Франції, то її часто порівнюють з Україною. Схожість держав полягає у розмірі території, кількості населення, структурі державної влади, а також вони мають подібний територіальний устрій. Особливістю Франції є те, що процес децентралізації там триває і сьогодні, як і в Україні. Однак, в Україні територіальні громади мають право і реальну здатність приймати статuti. А у Франції лише розглядається можливість створення статутної автономії (реальні підстави для неї існують лише в так званих Заморських територіях, які мають особливий статус).

Намагання Франції та дії у напрямку децентралізації зробило певні кроки задля зміни французького суспільства в досягненні більшої демократичності. Маючи спрощений доступ до значної кількості необхідних послуг, повноваження місцевих рад тільки зросли. Місцеві громади пропонують надати їм додаткових повноважень, а отже, можна припустити, що у майбутньому Францію чекає подальша децентралізація [2, с. 186].

Також варто зауважити, що інколи трапляються використання терміну «статут» навіть щодо локальних актів тих країн, де жодних статутів не приймають. Наприклад, науковці публікують статті про локальні статuti Фінляндії, Швеції. Однак таке формулювання дослідницького питання може, певною мірою, вводити читачів в оману. Причина таких формулювань полягає в тому, що зазвичай громади, а точніше їхні представницькі органи мають право на певну нормотворчість, однак ці норми не є статутами територіальних громад у вузькому значенні. Так, ради фінських комун приймають так звані «адміністративні регуляції», що є рішеннями щодо конкретних власних організаційних справ (а вже, наприклад, питання збору податків комуною повинне регулюватися лише на рівні закону). У випадку Швеції нормотворчість комунальних представницьких органів є радше зібранням постанов, які значною мірою перегукуються з українськими статутами територіальних громад, однак через свою розрізненість і неоднорідність не можуть вважатися їхніми аналогами [4, с. 117].

Висновки та пропозиції. Кожен з наведених прикладів функціонування статутів локальних громад країн Європейського Союзу має позитивні риси, які можна застосувати в українських умовах уже зараз або через деякий час. Зокрема, досвід Польщі є корисним у частині чіткого формулювання статутних положень територіальних громад. Також необхідно відмітити досвід Німеччини, де втручання держави у статутний процес та життя громади мінімальне, що є цікавим для України через декілька років.

Список використаних джерел

1. Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу : навч. посіб. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2015. – 628 с
2. Алфьоров С. В. Особливості устрою та функціонування територіальних громад країн-членів ЄС / С. В. Алфьоров // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України. – 2013. – Вип. 37. – С. 181–189.
3. Баева Л. В. Место и роль уставов в системе источников муниципального права [Електронний ресурс] / Л. В. Баева. – Режим доступу : <http://www.info-library.com.ua/libs/stattya/632-mistse-ta-rol-statutiv-u-sistemi-dzherel-munitsipalnogo-prava.html>
4. Лазор О. Д. Функціонування статутів локальних громад країн ЄС: досвід для України / О. Д. Лазор, Д. Д. Заяць // Теорія та практика державного управління. – 2010. – Вип. 4. – С. 108–117.
5. Макаров Г. В. Проблеми прийняття та функціонування статутів територіальних громад. Аналітична записка / Г. В. Макаров [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1028/>
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
7. Шелепницька І. П. Статутна автономія адміністративно-територіальних одиниць в Італійській Республіці: досвід для України / І. П. Шелепницька // Теорія та практика державного управління. – 2008. – Вип. 3. – С. 176–186.
8. Coststuzione Italiana. Introduzione di Giangiulio Ambrosini. – Torino : Piccola Biblioteca Einaudi. Scienze sociali, 2005. – 109 s.
9. D. L. № 267 / 2000 // <http://it.wikipedia.org/wiki/governo.it>

А. Штырев,

канд. наук с гос. упр., доцент

С. Тимченко,

ЧНУ им. Петра Могилы, г. Николаев, Украина

ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ УСТАВОВ ЛОКАЛЬНЫХ ГРОМАД СТРАН ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

В статье исследованы особенности функционирования уставов локальных общин стран Европейского Союза (на примере Польши, Германии, Италии). Также автор анализирует место и роль устава территориальной общины в системе источников права и их особенности среди нормативно-правовых актов. Определены возможности адаптации зарубежной практики уставного регулирования в отечественных условиях.

Ключевые слова: местное самоуправление; территориальная (локальная) община; устав территориальной (локальной) общины; Европейский Союз.

A. Shtyrov,
PhD in Political sciences, Associate Professor
S. Timchenko,
Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine

**FEATURES OF THE FUNCTIONING OF CHANGES OF LOCAL GROUPS OF
THE EUROPEAN UNION COUNTRIES**

In the article the peculiarities of the statutes of local communities in the European Union (for example, Poland, Germany and Italy). Also the author analyzes the place and role of the territorial community statute in the system of legal sources and their characteristics of normative legal acts. Determined possibility of adapting foreign statutory regulation practices in domestic conditions.

Key words: local government; territorial (local) community; the statute of territorial (local) community; the European Union

Рецензенти: *Палагнюк Ю. В.*, д-р наук з держ. упр.;
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)
Скіба Т. Ю., канд. наук. з держ. упр.
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

© Штиршов О. М., Тимченко О., 2017

Дата надходження статті до редколегії 24.03.2017