

РЕАЛІЗАЦІЯ СТАТУТНОГО ПРАВА В СПОЛУЧЕНИХ ШТАТАХ АМЕРИКИ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Анотація. У статті розглядаються актуальні питання реалізації статутного права в Сполучених Штатах Америки. Дається аналіз основних принципів та окремих норм статуту округи в Сполучених Штатах Америки. Розглядаються основні питання, що становлять предмет, структуру, порядок розробки, прийняття, механізми реалізації норм статуту та внесення змін до статуту округи в Сполучених Штатах Америки. Пропонується традиційні положення типового статуту округи Сполучених Штатів Америки використовувати при підготовці статутів територіальних громад в Україні.

Ключові слова: статут округи, окружна рада, Генеральна асамблея штату, правомочні виборці, публічне обговорення, голова окружної адміністрації, федеральні і місцеві органи штату, нормативно-правові акти загального характеру, перегляд норм статуту.

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные вопросы статутного права в Соединенных Штатах Америки. Дан анализ основных принципов и основных норм статута округи в Соединенных Штатах Америки. Рассмотрены основные вопросы предмета, структуры, разработки, механизмов реализации норм статута и внесения изменений в статут округи в Соединенных Штатах Америки. Предложено использовать опыт типового статута округи в Соединенных Штатах Америки при подготовке типового статута в Украине.

Annotation. In the article the actual questions of realization of regulation right are examined in United States of America. The analysis of basic principles and separate norms of regulation of territorial community is given in United States of America. Basic questions, which make an object, structure, order of development, acceptance, mechanisms of realization of norms of regulation and bringing of changes to regulation of statute in United States of America, are examined. It is suggested to use traditional positions of typical regulation of district of United States of America for preparation of regulations of territorial societies in Ukraine.

Key words: statute of community, circuitous advice General assembly of the state, competent electors, public discussion, head of circuitous administration, federal and local organs of the state, authorities, normatively-legal acts of general character, normatively-legal acts of private character, revision of norms of regulation.

Шляхом статутного права в місцевому самоврядуванні пішли всі країни розвинутої демократії. Серед них Сполучені Штати Америки, Великобританія, Франція, наші сусіди Польща та Росія. Позитивний вплив статутного права на розвиток місцевого самоврядування ні у кого не викликає сумніву, адже тільки в статуті можна дуже детально описати правила і норми, які регламентують більшість спірних питань, що виникають у процесі роботи органів місцевої влади, на рівні закону така деталізація неможлива. Статут в більшості країн світу це дієвий механізм

впливу громади на посадових осіб та органи місцевого самоврядування, побудований на принципі відкритості і доступності влади. Крім цього, саме статuti дають можливість різним громадам підібрати найбільш оптимальну для себе модель місцевої влади, зважати на територіальну особливість та традиції кожної громади, а сам статут, як документ розроблений і прийнятий за участю мешканців громади, є досить авторитетним документом, якого дотримуються не тільки через можливі санкції в разі його порушення, а передусім тому, що він є актом згоди, добровільним договором громади і влади, де права та інтереси кожного враховані однаково.

Постановка проблеми. Статут територіальної громади – це основний акт місцевого самоврядування, проте у державному управлінні не вистачає всебічного аналізу документа, врахування в статуті громади історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей кожної громади. Сучасні проблеми статутів територіальних громад та законодавча невизначеність питань становлення і розвитку, втілення в життя статутів територіальних громад спонукають до пошуку механізмів щодо забезпечення реальної роботи статутів на практиці. На сьогодні це стало одним з пріоритетних завдань для місцевого самоврядування України, вирішення якого в значній мірі сприяло б розвитку прав громади, громадян і стабільності самої держави. Звідси випливає, важливість статутів територіальних громад не лише в теоретичному, але і в практичному аспектах. Корисним є зарубіжний досвід для України ще й тому, що достатнього досвіду підготовки таких документів в Україні не має. Тому зарубіжний досвід, на прикладі Сполучених Штатів Америки є надзвичайно актуальним для України, де навіть невеликі міста і містечка мають власні статuti. Недаремно статuti США отримали назву малої конституції міст.

Запозичення іноземного досвіду стимулювало б процес запровадження статутів в муніципальну практику, дозволило б ліквідувати існуючі прогалини в правовій регламентації окремих питань організації та функціонуванні місцевого самоврядування в Україні. Багато положень статутного права Сполучених Штатів Америки могли б з успіхом застосовуватись в місцевому самоврядуванні України, це прискорило б процес становлення самодостатньої територіальної громади. Ця проблема сьогодні набуває особливого значення. Сьогодні іде процес зміни ставлення багатьох громад до власних статутів. Процес внесення змін і пропозицій активістів та членів територіальних громад статuti яких були прийняті декілька років тому, але так і не стали дієвим механізмом, що виражає волю членів громади і по суті залишаються документами теоретичного характеру.

Якщо звернутися до зарубіжного досвіду запровадження статутів громад, то виявляється, що у багатьох містах європейських країн статuti слугують регулюванню управлінських відносин протягом багатьох

століть, тоді як для України це ще досить нове явище, тому потребує ретельного опрацювання як вітчизняний, так і зарубіжний досвід.

Аналіз останніх досліджень. Визначення сутності територіальної громади та статутів територіальних громад в місцевому самоврядуванні України знайшло відображення у роботах багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців: Ю.Наврузова, Ю.Сурміна, С.Друзюка, В.Куйбіди, С. Крижанівського. Тематиці вивчення зарубіжного досвіду статутного права інших держав присвячено праці А.Ткачука, Н.Перинської. Напрацювання цих науковців є дуже важливим для розроблення нових концептуально – методологічних підходів статутного права в Україні. Проте поза увагою дослідників сьогодні фактично залишаються питання предмета, порядку розробки та прийняття статуту громади, що перетворило б статут на реальний механізм впливу громади на вирішення питань власного життя, згідно законів і Конституції України.

Мета статті полягає у виявленні норм статутного права у Сполучених Штатах Америки, застосування яких у вітчизняній практиці місцевого самоврядування дозволило б прискорити процес становлення статутного права та вирішення питань місцевого значення.

Виклад основного матеріалу. Актуальними для місцевого самоврядування України залишається досвід статутного права Сполучених Штатів Америки. Ці положення могли б з успіхом бути застосовані в Україні, де, на жаль, ще не існує механізму розв'язання головної проблеми українського статуту – коли він залишається лише формальним документом. В цій ситуації стають актуальними вже виписані і перевірені часом норми статутного права розвинутих демократичних країн світу. Дамо власну оцінку і подивимось чи могли б вони бути дієвими в місцевому самоврядуванні України.

Система місцевого самоврядування США включає в себе: представницькі та виконавчі органи влади. Округна рада веде весь обсяг законодавчих робіт. Згідно з конституцією і законодавством штату Мериленд розробляє законодавство, що покладалося на генеральну асамблею штату Мериленд, до того як було прийнято статуту територіальної громади, згідно з яким ці повноваження перейшли до округної громади. Рада складається з дев'яти членів, які є правомочними виборцями округу Монтгомері. Важливим є те, що члени ради в законодавчому порядку самі приймають розмір компенсації. Однак зміна розміру компенсації членам ради набуває чинності лише після чергових виборів і зміни складу членів ради. Таким чином члени ради можуть змінити розмір компенсації лише для своїх наступників.

Рада працює на пленарних засіданнях першого та третього вівторка кожного місяця, а також за необхідністю, коли раді доводиться приймати нагальні законодавчі акти. Закони, що приймає рада, спочатку проходять публічне обговорення, про яке рада оповіщає громаду

засудити. Приймається закон більшістю голосів членів ради, кожен голос реєструється у протоколі засідання ради. Всі закони, прийняті радою, мають бути опубліковані після їх прийняття, це стосується і резюме надзвичайних законів. Перед процедурою прийняття законодавчих актів вони мають бути опубліковані у стислому вигляді до моменту набуття ними чинності. За законодавством всі закони окрім надзвичайних набувають чинності через дев'яносто один день з дня прийняття. Надзвичайні одразу після прийняття [3].

Будь-який закон, схвалений радою, вноситься на референдум, ухвалюється або відхиляється виборцями, через подання петиції від п'яти відсотків зареєстрованих виборців. Якщо мова не йде про асигнування коштів або стягнення податків, санкціонування випуску облігацій або інших фінансових зобов'язань терміном на дванадцять місяців, зобов'язання що стосуються будівництва, державної освіти, реконструкції державних будівель, якщо загальний річний обсяг таких санкціонованих зобов'язань не вищий за чверть вихідного відсотка окружної бази оподаткування. Виконавча влада згідно з конституцією та законами штату Монтгомері покладається на голову окружної виконавчої влади. Голова окружної виконавчої влади не має законодавчих функцій, він лише має право встановлювати правила і постанови, що були йому доручені згідно його статусу та займаної ним посади, чи згідно рішення ради. Має обов'язки головного службовця виконавчої влади округу. Головною функцією голови окружної виконавчої влади є забезпечення сумлінного запровадження законів в дію.

Члени ради призначають голові виконавчої влади округу компенсацію у законодавчому порядку і не змінюють його протягом терміну перебування ним на займаній посаді. Така політика дозволяє запобігти встановленню непомірних додаткових компенсацій за роботу в раді та виконавчій владі. Крім того голова виконавчої влади має право вето. Після прийняття радою законодавчого акту не пізніше, ніж через три дні його має бути передано на розгляд голові окружної виконавчої влади, який протягом наступних десяти днів повинен або ухвалити або відхилити його. Якщо голова окружної виконавчої влади відхиляє законодавчий акт, то в межах трьох днів після прийняття ним рішення про відхилення, цей законодавчий акт разом з викладеними у письмовій формі причинами, через які його було відхилено, повертається до ради. Не пізніше, ніж через шістьдесят днів після отримання рішення голови виконавчої влади про відхилення рада має право голосами шести своїх членів прийняти цей законодавчий акт всупереч його відхиленню головою окружної виконавчої влади. Будь-який законодавчий акт, який не було ні схвалено ані відхилено головою окружної виконавчої влади, набуває чинності на чотирнадцятий день після його прийняття.

Голова окружної виконавчої влади призначає голову окружної адміністрації, якщо кандидатура була прийнята радою. Як правило це професіонал у галузі державного управління. Голова окружної адміністрації це по суті менеджер високої кваліфікації. Сума компенсації голові окружної адміністрації визначається головою виконавчої влади округу та погоджується з радою. Термін повноважень голови окружної виконавчої адміністрації не визначений. Він працює доти, доки на це є згода голови виконавчої влади округу [5].

Щодо призначення державних службовців, то в статуті прописано, що всі державні службовці, окрім тих, що призначаються за іншими правилами, призначаються і звільняються з посад на конкурсних засадах. На конкурсних засадах призначають розмір їх заробітної платні. Конкурси на вакантні посади проводять голови департаментів, відділів та органів округи. Система відбору кадрів має наступний вигляд. Для всіх чиновників та службовців окружних органів самоврядування Рада у законодавчому порядку запроваджує систему наймання на конкурсній основі. Мова не йде про членів ради, голови окружної виконавчої влади, голови окружної адміністрації, окружного аторнея - довірений представник певної правової структури, що надає юридичні послуги довірителю - юридичній або фізичній особі, голів департаментів, основних відділів та органів, відповідно до законодавства, будь-якого чиновника, що обіймає якусь іншу посаду, визначену за статутом як таку, що заповнюється поза конкурсом, одного довіреного помічника кожного члена ради, двох старших професійних співробітників ради, яких рада може призначати час від часу, трьох спеціальних помічників відділу голови окружної виконавчої влади, яких він на свій розсуд призначає час від часу, спеціального радника з правових питань, який призначається згідно з статутом [8].

Всі посадові особи та державні службовці, які отримують компенсацію з окружних коштів, повинні присвячувати весь робочий час виконанню своїх службових обов'язків [6].

Одним з найбільших розділів в статуті територіальної громади округу Монтгомері штату Мериленд є розділ присвячений фінансам. Щороку голова окружної виконавчої влади подає до ради на розгляд проекти бюджету капіталовкладень та поточного бюджету разом з пропозиціями відносно обсягу видатків і фінансових джерел на наступний фінансовий рік, а також будь-яку іншу інформацію, представлену в такому вигляді та в такій мірі деталізовану, як вважатиме за необхідне голова окружної виконавчої влади, або як це буде передбачено у законодавстві [7].

Рада повинна провести публічне обговорення поданого проекту бюджету та запропонованих шестирічних програм. Процедура обговорення бюджету прописана в статуті громади, визначені терміни, не пізніше ніж через двадцять один день після подання. Рада щороку

приймає граничний рівень витрат, в свою чергу виступає комісією з граничного обсягу витрат. Всі зауваження ради повинні бути враховані при розробці бюджету капіталовкладень та поточного бюджету. Саме рада встановлює процедуру та критерії прийняття граничних витрат сукупного поточного бюджету та сукупного бюджету капіталовкладень. Рада встановлює критерії та процедуру для прийняття граничних рівнів витрат у законодавчому порядку. Бюджети з перевищенням рекомендованого граничного рівня витрат приймаються лише за умови, якщо щонайменше сім членів ради проголосували схвально.

В будь-якому фонді фінансування, будівництва та експлуатації комунальних підприємств або інших фондах округи може нагромаджуватися нерозподілений надлишок. Проте, якщо такий нерозподілений надлишок утворюється у загальному фонді, його величина не повинна перевищувати п'ять відсотків надходжень до загального фонду протягом попереднього фінансового року. Такий невикористаний надлишок може розподілятися на додаткові та надзвичайні асигнування. Голова окружної виконавчої влади має право в будь-який час перевести неосвоєний залишок асигнованої суми в межах одного підрозділу або з одного підрозділу до іншого підрозділу того ж самого департаменту. Переведення неосвоєних асигнувань між департаментами, комісіями або на інший рахунок здійснюється тільки окружною радою за поданням голови окружної виконавчої влади [3].

Окремо в статуті прописана процедура обмеження обсягу видатків. Забороняється витратити кошти округи або санкціонувати такі видатки, якщо вони перевищують неосвоєні суми асигнувань, виділених на покриття цих видатків.

З метою проведення щорічної незалежної ревізії всієї фінансової документації та діяльності структур окружної влади, її чиновників та службовців, рада наймає дипломованого бухгалтера шляхом укладання трудової угоди, або в інший спосіб. Рада одержує повний звіт про результати ревізії та розповсюджує примірники для ознайомлення з ним громади [7].

Окремий розділ статуту присвячений політичній діяльності. Наголошено, що не існує жодних обмежень щодо участі державних службовців та посадових осіб у політичній діяльності. Приймати участь в політичних кампаніях різних кандидатів. Але забороняється примушувати вкладати кошти в політичну кампанію або надавати політичні послуги кандидатам.

Багатьом буде цікаво дізнатись як вирішено в статуті питання стосовно корупції. Жодній особі, що одержує заробітну платню або компенсацію витрат, що у повному розмірі або частково виплачуються з окружних коштів, не дозволяється просити, приймати, пропонувати, давати або обіцяти гроші або якісь цінні речі у зв'язку з призначенням або найманням на роботу окружними органами влади.

Корисними для нашої системи місцевого самоврядування і статутного права будуть принципи відкритості та доступності влади. Окремий розділ статуту присвячений звітуванню влади перед громадою. Протягом шістдесяти днів голова виконавчої окружної влади укладає та передає на розгляд громаді та окружній раді щорічний звіт, де відображено досягнення та висвітлено діяльність виконавчої влади. Також щороку окружний аторней [8] має опублікувати нормативно-правові акти, що були прийняті та ухвалені радою. Вони публікуються у вигляді зводу чи додатку до окружного кодексу, який має покажчик та включає в себе всі нормативно-правові акти загального характеру, тривалі за строком дії, які були прийняті радою або головою окружної ради протягом року.

Будь який член громади має право ознайомитись з цим документом окрім конфіденційних матеріалів приватного характеру, матеріалів обліку кадрів, поліцейських протоколів та інше. Засвідчений примірник документу надається після сплати незначної суми, встановленої законом [6].

Як в Україні так і в Сполучених Штатах Америки законодавство про місцеве самоврядування має носити гнучкий характер і реагувати в першу чергу на потреби самої громади, а також територіальні особливості громади. З цією метою окружна рада призначає комісію з питань перегляду норм статуту. Це відбувається один раз на чотири роки. За таких умов місцева влада вже не може дозволити собі відчуження від громади. Адже члени громади чітко проінформовані про дії законодавчої та виконавчої влади. Громада безпосередньо впливає на рішення влади:

1. Має можливість отримати копію протоколу будь-якого рішення ради, окрім матеріалів приватного характеру.

2. Має можливість впливати на намір влади прийняти те чи інше рішення, адже окружна рада заздалегідь повідомляє про публічне обговорення законопроекту.

3. Може скасувати закон, який прийнятий всупереч прагненням більшості членів громади. Для цього передбачене право місцевої ініціативи та референдум.

Сам статут територіальної громади – стабільний документ. Однак передбачена і можливість внесення до нього змін.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Вже декілька років відбувається боротьба між прихильниками централізованої влади та децентралізації системи органів влади. В разі схвалення Верховною Радою України нового закону про місцеве самоврядування, який закріпив би принцип відкритої та прозорої співпраці органів місцевого самоврядування та територіальних громад, громади б закріпили свої права та обов'язки в статутах територіальних громад.

Потребує зміни ставлення і розуміння простих громадян, членів громади до влади, не просто, як спостерігачів за діями влади, а безпосередніх співвиконавців у втіленні в життя власних інтересів. Активна участь громадян у реалізації статутного права значно ускладнить діяльність органів місцевого самоврядування, але це є найбільш дієвий шлях, який забезпечить необхідні територіальним громадам демократичні перетворення. Це підтверджується і досвідом США, де норми статуту працюють довгий час, добре виписані і перевірені реаліями життя. Багато з них могли б бути використані в місцевому самоврядуванні України.

Як свідчить аналіз статутного права США, велику увагу приділено питанням забезпечення демократичного прийняття рішень. Застосування принципів прозорості влади забезпечує відповідальність місцевої влади перед громадою за прийнятті рішення. Корисним для статутного права України є той момент, що велику увагу приділено питанням забезпечення демократичного прийняття рішень. Детальна регламентація порядку підписання прийнятого рішення і введення в дію, право вето голови виконавчої влади.

Досвід більшості країн, зокрема США доводить, що саме на рівні громади реалізуються більшість прав і свобод громадян. Статути дають можливість закріпити найбільш оптимальну модель місцевої влади, адже громада сама бере на себе певні обов'язки, а тому дотримується не через можливі санкції, а через добровільну згоду на такі зобов'язання.

Подальші розвідки у цьому напрямі повинні бути направлені на виявлення ресурсів розвитку статутного права в Україні та правові форми їх використання.

Використані джерела інформації:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - №30. – ст.19.
2. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. - №24, ст. -170.
3. Ткачук А.Ф. Статут міста (округи), як правова форма регулювання громади / Ткачук А.Ф.-К.: матеріали громадських слухань, 2005. - 8с.
4. Батанов О.В. Муніципальне право зарубіжних країн : навч. посіб. частина 1 [За заг. ред. проф. П.Ф. Мартиненка] /О.В. Батанов, В.М. Кампо. – К.:Знання України, 2005. – 375с.
5. T. Tambouris, Modinis Study at Local and Regional Level. Presentation at the statute of community /06 Conference – Bordealex: 22 March 2006. – 117 p.
6. Ніколь Дж. Комунальний менеджмент.2-ге вид.: Пер. з англ. – Л.: Вид. дім «Вільямс», 2000. – 74 с.
7. Сайт Національної Ліги міст США //[Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/analit/usa094.txt>
8. Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії//[Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/UK.Wikipedia.org>

Рецензент: Сурмін Ю.П., д. соц. н., професор.